



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.11.2001
COM(2001) 710 final

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

**relativa à política comum em matéria de asilo com introdução de um mecanismo de
coordenação aberto**

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

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

**relativa à política comum em matéria de asilo com introdução de um mecanismo de
coordenação aberto**

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. EXECUÇÃO DO PROGRAMA LEGISLATIVO DA PRIMEIRA FASE E DAS MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO	4
2. RELAÇÃO ENTRE OBRIGAÇÕES DE PROTECÇÃO INTERNACIONAL E SEGURANÇA	11
3. ANÁLISE COMUM	13
4. DIMENSÃO EXTERNA	15
5. APLICAÇÃO DO MECANISMO DE COORDENAÇÃO ABERTO À POLÍTICA COMUM DE ASILO	17
6. RECOMENDAÇÕES	23
ANEXOS	
Anexo 1. Panorama estatístico	25
Anexo 2. Reacções à Comunicação COM (2000) 755 final e estudos.....	28
Anexo 3. Repartição das acções a nível do Fundo Europeu para os Refugiados.....	30

INTRODUÇÃO

O Tratado de Amesterdão introduziu uma competência comunitária no domínio do asilo e da migração. Em Outubro de 1999, o Conselho Europeu de Tampere solicitou a elaboração de uma política europeia comum em matéria de asilo e de migração que incluía, em especial, a criação de um sistema comum europeu em matéria de asilo conducente, a longo prazo, a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na União, para as pessoas a quem é concedido asilo.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, publicada em Dezembro de 2000, compreende dois artigos (18º e 19º) sobre, por um lado, o direito de asilo, o qual é garantido no respeito da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados e em conformidade com o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, por outro, a protecção no caso de afastamento, de expulsão e de extradição.

Nos termos do programa estabelecido em Tampere e apresentado no “Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia”, a Comissão já apresentou todas as propostas da primeira fase. Com efeito, as propostas de directivas relativas aos procedimentos de asilo, às condições de acolhimento dos requerentes de asilo e a proposta de regulamento comunitário que aperfeiçoa o sistema de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo, criado pela Convenção de Dublin, estão a ser examinadas pelo Conselho. A última proposta da Comissão, adoptada em 12 de Setembro de 2001, relativa à qualificação do conceito de refugiado, à protecção subsidiária e aos estatutos correspondentes, completa a série de “módulos” que constituem o conjunto da primeira fase do sistema comum europeu em matéria de asilo. As propostas de directivas relativas ao reagrupamento familiar e ao estatuto dos nacionais de países terceiros de longa duração cobrem igualmente aspectos do estatuto dos refugiados. Entretanto, o Conselho adoptou a directiva que cria o Fundo Europeu para os Refugiados, instrumento de solidariedade financeira entre os Estados-Membros para as medidas em matéria de asilo, o Regulamento Eurodac, que tem por objectivo melhorar o funcionamento da Convenção de Dublin e, por último, a directiva relativa à protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas.

O afluxo de requerentes de asilo na UE continuou a aumentar desde 1997. No Anexo 1 é apresentado um breve panorama estatístico relativo a algumas evoluções em matéria de pedidos de asilo e de decisões positivas tomadas pelos Estados-Membros.

A comunicação da Comissão de 22 de Novembro de 2000 relativa ao procedimento comum de asilo e ao estatuto uniforme [COM (2000) 755 final], ilustra a sua posição quanto a este objectivo a longo prazo da política europeia em matéria de asilo, identificando objectivos e opções, sublinhando a necessidade de alcançar análises comuns e propondo um mecanismo. A referida comunicação foi objecto de um amplo debate, suscitando reacções cujo teor se resume no Anexo 2. Este último faz igualmente referência à situação dos quatro estudos anunciados na comunicação.

A Comissão defendia ainda na referida comunicação que, embora a política legislativa, mesmo em duas fases, seja o elemento preponderante da criação de um sistema comum europeu em matéria de asilo, as particularidades da política de asilo exigem não obstante medidas de acompanhamento e técnicas de convergência. É esta a razão por que a Comissão propôs a utilização de um mecanismo de coordenação aberto, especificamente adaptado ao domínio do asilo e que completa o quadro legislativo. Este mecanismo implica a definição de

orientações estratégicas, a fixação de pontos de referência (*benchmarking*), a determinação de objectivos e a instauração de um acompanhamento para avaliação dos progressos realizados.

A Comissão propôs publicar um relatório regular destinado, por um lado, a fazer o ponto da situação dos desenvolvimentos em curso e, por outro, a apresentar recomendações. Pouco antes do Conselho Europeu de Laeken, a primeira edição deste relatório é objecto da presente comunicação. O relatório da Comissão relativo à política comum de asilo na UE, cuja periodicidade é, numa primeira fase, anual, deve constituir a linha orientadora da política comum europeia de asilo. Trata-se de um instrumento de transparência e de debate público. Sem prejuízo ainda do exercício, a qualquer momento, do direito de iniciativa legislativa da Comissão e do exame específico do funcionamento dos actos de direito derivado no contexto adequado, cristalizará os ensinamentos decorrentes dos trabalhos em curso ou da aplicação dos instrumentos. Além disso, a título de recomendação, introduz a ideia da aplicação do mecanismo de coordenação aberto, como já tinha sido proposto para a política de imigração e formula outras recomendações tendo em vista o progresso dos trabalhos futuros. A sua forma e conteúdo evoluirão gradualmente, em função do aperfeiçoamento do sistema comum europeu de asilo.

PARTE I. EXECUÇÃO DO PROGRAMA LEGISLATIVO DA PRIMEIRA FASE E MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO

1.1. Legislação da primeira fase

Eurodac

O Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin, foi adoptado pelo Conselho em 11 de Dezembro de 2000¹. Os trabalhos preparatórios estão em curso tendo em vista tornar este sistema inteiramente operacional até ao final de 2002, mas os Estados-Membros devem implementar rapidamente as disposições de aplicação e tomar as medidas necessárias para puderem participar no sistema. Assim, em conformidade com o regulamento, as actividades do Eurodac apenas começarão quando cada Estado-Membro tiver comunicado à Comissão uma notificação nesse sentido. Por conseguinte, o arranque do Eurodac está dependente do Estado-Membro que notificar em último lugar.

Em 15 de Março de 2001², foi celebrado um acordo entre a Comunidade Europeia, a Noruega e a Islândia, que basicamente reproduz as obrigações e os direitos constantes da Convenção de Dublin e do Eurodac.

Protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas

Em 20 de Julho de 2001, o Conselho adoptou a Directiva 2001/55/CE³ 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

¹ JO L 316 de 15.12.2000 pp. 1-10.

² Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega (JO L 93 de 3.4.2001, pp. 38-46).

³ JO L 212 de 7.8.2001, p. 12.

decorrentes desse acolhimento. A directiva, que entrou em vigor em Agosto de 2001, deve ser objecto de transposição nacional até 31 de Dezembro de 2002. A Comissão tinha apresentado a sua proposta em Maio de 2000.

Em 20 de Setembro de 2001, no quadro da estratégia da UE na sequência dos acontecimentos ocorridos nos EUA em 11 de Setembro, o Conselho decidiu examinar a situação nos países e regiões onde existe um risco de grandes movimentos de populações devido a várias tensões, tendo solicitado à Comissão, em consulta com os Estados-Membros, o exame da possibilidade de uma aplicação provisória da Directiva do Conselho relativa à protecção temporária no caso de serem necessários acordos especiais de protecção a nível da UE. A Comissão aprovou, em conjunto com os Estados-Membros, as medidas de acompanhamento da situação.

Proposta de directiva relativa aos procedimentos de asilo

Após ter analisado as respostas ao seu documento de trabalho intitulado “Em direcção a procedimentos comuns de asilo”, de Março de 1999, as resoluções em matéria de acervo da UE e a legislação e a prática nos Estados-Membros, a Comissão apresentou uma proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e de retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, em 20 de Setembro de 2000⁴.

O Comité Económico e Social emitiu um parecer favorável em 26 de Abril de 2001, embora propondo algumas garantias processuais mais flexíveis destinadas aos requerentes de asilo. Em 20 de Setembro de 2001, o Parlamento Europeu adoptou a sua resolução sobre o projecto de directiva. As alterações introduzidas pelo Parlamento Europeu clarificam e consolidam a posição dos requerentes de asilo, nomeadamente daqueles que interpõem um recurso, reforçando simultaneamente as condições associadas à noção de países seguros e reduzindo as possibilidades de detenção. O ACNUR apresentou um documento de sínteses sobre a matéria em Julho de 2001.

Sob a Presidência belga, os debates no Conselho incidiram sobre a necessidade de distinguir os procedimentos (procedimento de admissibilidade, procedimento acelerado e procedimento normal), o número de instâncias de recurso, o efeito suspensivo dos recursos, os prazos e as sanções, as normas em matéria de qualidade da decisão e de procedimento de tomada de decisão, os procedimentos de fronteira e a protecção subsidiária. A Comissão congratula-se com a intenção manifestada pela Presidência belga de alcançar um acordo político sobre algumas destas questões e igualmente sobre questões conexas associadas aos dois projectos de propostas seguintes.

Proposta de directiva relativa ao acolhimento dos requerentes de asilo

No início de Dezembro de 2000, o Conselho adoptou conclusões relativas ao acolhimento dos requerentes de asilo. Estas ainda não tinham um carácter definitivo relativamente a três importantes aspectos: o âmbito de aplicação do futuro instrumento legislativo respeitante às condições de acolhimento, à liberdade de circulação e suas restrições e ao acesso ao mercado de trabalho. Desde Dezembro de 2000, a Comissão realizou consultas bilaterais com os Estados-Membros, o ACNUR e as ONG mais directamente interessadas no futuro instrumento legislativo comunitário.

⁴ COM (2000) 578 final de 20.9.2000.

Em Maio de 2001, a Comissão apresentou ao Conselho a sua proposta de directiva que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros⁵. As principais questões abordadas são as seguintes: definição do grupo-alvo que beneficiará do futuro instrumento comunitário (âmbito de aplicação), informação, documentação, liberdade de circulação, condições materiais de acolhimento (alojamento, alimentação, vestuário, subsídio para despesas diárias), assistência médica, escolaridade dos menores, emprego, redução ou retirada das condições de acolhimento, pessoas com especiais necessidades e acções para melhorar a eficácia do sistema de acolhimento.

A proposta está a ser analisada a nível do Conselho e do Parlamento Europeu.

Proposta de Regulamento “Dublim II”

No primeiro semestre de 2001, sob a Presidência sueca, concluiu-se no Conselho o debate estratégico sobre a revisão da Convenção de Dublin lançado pelo documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado “Reexame da Convenção de Dublin: elaboração de uma legislação comunitária que permite determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros”⁶. Paralelamente, a Comissão concluiu a avaliação do funcionamento da Convenção de Dublin que o Conselho lhe tinha solicitado. As conclusões deste exercício, reunidas no documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado “Avaliação da Convenção de Dublin”⁷, revelam as dificuldades de aplicação deste instrumento.

Tendo em conta as orientações sugeridas pelo debate sobre o seu documento de trabalho e as lições decorrentes da avaliação, a Comissão adoptou em 26 de Julho de 2001 uma proposta de regulamento que estabelece os critérios e os mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro⁸, como previsto no ponto 1, alínea a), do artigo 63º do Tratado CE. A proposta da Comissão tem por fundamento os mesmos princípios que a Convenção de Dublin, ou seja, visa atribuir a responsabilidade a um único Estado-Membro designado com base em critérios objectivos: trata-se, em geral, do Estado-Membro que assumiu a principal responsabilidade na entrada ou permanência do requerente de asilo. Todavia, a proposta de regulamento compreende disposições novas visando:

- acelerar o processo de determinação, prevendo prazos de procedimento mais reduzidos;
- aumentar a eficácia do dispositivo, facilitando a cooperação entre Estados-Membros tendo em vista a determinação do Estado responsável;
- proteger mais adequadamente a unidade dos grupos familiares.

Esta proposta está a ser analisada a nível do Conselho e do Parlamento Europeu.

⁵ COM (2001) 181 final.

⁶ SEC (2000) 522.

⁷ SEC (2001) 756.

⁸ COM (2001) 447, de 27.7.2001.

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

Em 12 de Setembro de 2001, a Comissão adoptou uma proposta de directiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de protecção internacional⁹. A proposta deverá ser analisada pelas instâncias competentes do Conselho no início de 2002.

A proposta prevê normas relativas a uma definição comum do conceito de “refugiado”, na acepção da Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados, e uma definição comum de beneficiários de protecção subsidiária. Um nível mínimo de protecção subsidiária será concedido em todos os Estados-Membros para completar a Convenção de Genebra.

A proposta aborda a forma de avaliar os receios dos requerentes, as necessidades surgidas “no local”, a alternativa de protecção no interior do país e as causas de perseguição. Aborda igualmente a questão do “agente de perseguição”. A perseguição é mais evidente quando tem origem no próprio Estado. Contudo, a proposta especifica que a perseguição pode igualmente ter origem em agentes não estatais quando o Estado é incapaz ou não tem possibilidade de fornecer uma protecção efectiva. Nesses casos, o estatuto de refugiado pode igualmente ser concedido. A proposta estabelece que se uma parte do território do Estado de onde vem o requerente é considerada segura ou se uma entidade aparentada a um Estado (por exemplo, territórios administrados pelas Nações Unidas) pode fornecer protecção, o requerente não tem direito à protecção internacional. São contempladas também as questões de cessação ou de exclusão da protecção internacional.

A proposta de directiva inclui igualmente disposições relativas a um mínimo de direitos e de prestações a conceder aos beneficiários do estatuto de refugiado e do estatuto conferido pela protecção subsidiária. Em termos gerais, os direitos e as prestações associados a estes dois estatutos de protecção internacional são idênticos. Todavia, a fim de ter em conta o primado da Convenção de Genebra e o facto de o regime de protecção subsidiária prever que a sua necessidade é por natureza temporária, o benefício de certos direitos e prestações importantes, designadamente o acesso ao mercado de trabalho e aos programas de integração, bem como a concessão de uma autorização de residência plurianual, será progressivo para os beneficiários de protecção subsidiária.

Legislação comum em matéria de tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, de entrada, de estada e de circulação na UE

A Comissão recorda que, em conformidade com a sua posição sobre a necessidade de cobrir a nível dos mesmos instrumentos, caso não existam motivos importantes para proceder a uma diferenciação, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e dos beneficiários de protecção internacional, duas propostas suplementares abrangem igualmente os refugiados na acepção da Convenção de Genebra. Trata-se da proposta alterada de Directiva do Conselho relativa ao reagrupamento familiar, apresentada em 10 de Outubro de 2000¹⁰, e da proposta de Directiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa

⁹ COM (2001) 510 final de 12.9.2001.

¹⁰ COM (2000) 624 final.

duração, apresentada em 13 de Março de 2001¹¹. Estes instrumentos completam os elementos do estatuto no contexto da harmonização da primeira fase.

Em 28 de Junho de 2001, o Conselho adoptou uma directiva visando completar as disposições do artigo 26º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, que aborda a problemática da responsabilidade das empresas transportadoras¹². Esta directiva prevê uma cláusula de salvaguarda no sentido de as sanções impostas não prejudicarem as obrigações dos Estados-Membros quando o nacional de um país terceiro solicita o benefício da protecção internacional. Esta cláusula é igualmente aplicável no caso da decisão-quadro que estabelece medidas de repressão do auxílio à entrada e à permanência irregulares (em fase de finalização para adopção formal no Conselho). No que diz respeito à decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos e à repressão penal contra os facilitadores (igualmente em fase de finalização para adopção formal), qualquer Estado-Membro pode decidir, por força de lei ou prática nacionais, não impor sanções relativamente a um comportamento cuja finalidade única seja prestar assistência humanitária.

A Comissão recorda igualmente que a sua proposta de directiva¹³, relativa às condições de circulação e de viagem durante um período de três meses e às condições de entrada com vista a uma deslocação durante um período de seis meses, apresentada em 10 de Julho de 2001, pode igualmente ser aplicável às pessoas que beneficiam de uma protecção internacional num Estado-Membro.

1.2 Medidas de acompanhamento

Fundo Europeu para os Refugiados (FER)

O FER (216 milhões de euros) foi criado pela Decisão 2000/596/CE do Conselho, de 28 de Setembro de 2000¹⁴, a fim de fomentar a solidariedade entre os Estados-Membros em matéria de asilo, ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Os recursos são repartidos proporcionalmente ao ónus financeiro de cada Estado-Membro, tendo em conta as diferentes direcções dos fluxos de pessoas em busca de protecção. Para alcançar este objectivo, o Fundo apoia as acções dos Estados-Membros relativamente a três aspectos: acolhimento, integração e repatriamento voluntário. O FER apoia igualmente acções de interesse comunitário ou de natureza inovadora ou transnacional. Por último, o Fundo também pode ser utilizado para financiar medidas de emergência destinadas a conceder protecção temporária no caso de um afluxo maciço de pessoas deslocadas.

O Fundo funcionará na sua actual forma até 31 de Dezembro de 2004 com base em programas apresentados anualmente pelos Estados-Membros. Este método permite uma programação plurianual, por um lado, e flexibilidade, por outro, tendo em conta possíveis alterações dos fluxos e do número de pessoas em busca de protecção. Outra importante característica do Fundo na sua forma actual consiste na descentralização das modalidades de execução. Os Estados-Membros são competentes pela elaboração dos programas anuais, pela selecção de projectos, bem como pelo acompanhamento, controlo e avaliação das acções.

¹¹ COM (2001) 127 final.

¹² Directiva 2001/51/CE do Conselho, JO L 187 de 10.7.2001, p. 45.

¹³ COM (2001) 388.

¹⁴ JO L 252 de 6.10.2000, p. 12.

Em 3 de Abril de 2001, a Comissão aprovou os pedidos de co-financiamento apresentados pelos Estados-Membros para 2000 e 2001. Um total de 24 milhões de euros e de 32,5 milhões de euros de contribuições FER foi repartido entre os Estados-Membros, respectivamente para 2000 e 2001. Do Anexo 3 consta a repartição dessas verbas entre os Estados-Membros para cada uma das três principais acções. Nos termos dos valores indicados nos gráficos, a maior parte dos recursos FER será utilizada em 2000 e 2001 para melhorar as condições de acolhimento nos Estados-Membros, enquanto que os montantes atribuídos às estruturas de integração e aos repatriamentos voluntários são praticamente idênticos.

Por último, na sequência dos convites para a apresentação de propostas relativos a projectos comunitários lançados em 2000 e 2001, foram seleccionados projectos cujo orçamento total foi, respectivamente, de 1,3 e 1,7 milhões de euros. Estes projectos incidem sobre actividades relacionadas com a colocação em rede, campanhas de sensibilização e de informação, estudos relativos à legislação e políticas e práticas em matéria de um dos três tipos de acção coberto pelo Fundo. Estes projectos deverão gerar um efeito multiplicador considerável e contribuir para melhorar e desenvolver a política realizada a nível da Comunidade e a nível nacional.

ARGO

A Comissão Europeia aprovou, em 16 de Outubro de 2001¹⁵, uma proposta de programa de acção destinado a dar resposta à necessidade vital de reforçar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros, a qual foi igualmente assinalada em duas comunicações da Comissão em matéria de asilo e de imigração. O objectivo deste programa de acção, denominado ARGO, consiste em reforçar a eficácia dos procedimentos a seguir nos domínios do asilo, dos vistos, da imigração e do controlo nas fronteiras externas, bem como apoiar as administrações nacionais na implementação da legislação comunitária baseada nos artigos 62º e 63º do Tratado CE, e assegurar a transparência na aplicação desta legislação.

As acções visadas pelo programa ARGO devem ter por objectivo a aplicação das disposições comunitárias na matéria, independentemente de saber quais são as administrações nacionais responsáveis pela realização dessas acções. A finalidade última consiste em evitar diferenças a nível das práticas nacionais, susceptíveis de comprometer a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A proposta define igualmente os tipos de acções (formação, intercâmbio de funcionários, desenvolvimento das melhores práticas, estudos, etc.) que as administrações nacionais podem apresentar. As acções comunitárias neste domínio incidirão principalmente sobre:

- O desenvolvimento e divulgação de novos métodos de trabalho reconhecidos, com especial atenção a conferir ao tratamento informático e ao intercâmbio electrónico de dados, a fim de apoiar as administrações nacionais dos Estados-Membros no cumprimento da sua missão com crescente eficácia.
- A definição e reforço de uma política comum de formação.
- O desenvolvimento de uma metodologia e de uma cultura de trabalho comuns entre os Estados-Membros, a fim de favorecer um melhor conhecimento dos procedimentos administrativos em cada Estado-Membro.

¹⁵ COM (2001) 567 final.

No domínio do asilo, serão apoiadas as actividades destinadas a promover a criação e a operacionalidade do sistema comum europeu de asilo conducentes a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme; facilitar a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo; apoiar a aproximação de normas sobre o reconhecimento e o conteúdo do estatuto de refugiado; reforçar a eficácia e a equidade do procedimento de asilo e melhorar a convergência das decisões; desenvolver programas de reinstalação e de entrada, bem como os meios legais de acolhimento nos Estados-Membros por razões humanitárias.

1.3. Outras medidas e disposições legislativas relacionadas com a política de asilo

EQUAL

A iniciativa comunitária EQUAL, que pretende combater a exclusão e as desigualdades no mercado de trabalho, abrange igualmente os requerentes de asilo. A iniciativa EQUAL é financiada pelo Fundo Social Europeu que lhe atribuiu 2,973 milhões de euros para o período de 2000 a 2006, devendo ainda beneficiar de uma contribuição equivalente por parte dos Estados-Membros. A iniciativa é coordenada a nível da UE, sendo desenvolvida em torno de uma base temática que reflecte a necessidade de melhorar a capacidade de inserção profissional, o espírito empresarial, a capacidade de adaptação, a igualdade entre homens e mulheres, bem como a integração social e profissional dos requerentes de asilo. A sua finalidade consiste em elaborar e testar abordagens inovadoras mediante um trabalho de cooperação entre parceiros de diferentes Estados-Membros, tendo em vista identificar as melhores práticas susceptíveis de orientar as principais políticas e medidas

Cada Estado-Membro deve identificar as suas próprias prioridades nacionais a título da iniciativa EQUAL e, reflectindo-as nos seus planos nacionais, todos os Estados-Membros são convidados a atribuir recursos para responder às necessidades dos requerentes de asilo. Durante 2001, a Comunidade completou as negociações com todos os Estados-Membros sobre o conteúdo dos planos nacionais elaborados no quadro da iniciativa EQUAL. A proporção dos fundos desbloqueados para responder às necessidades dos requerentes de asilo não é igual em toda a UE, representando um total de 4% (cerca de 125 milhões de euros para o período de 2000 a 2006).

A iniciativa EQUAL será desenvolvida por parcerias para o desenvolvimento, reunindo um amplo conjunto de parceiros. As redes criadas a nível da UE deverão igualmente garantir que a EQUAL tome em conta trabalhos análogos actualmente realizados através de outros regimes de financiamento europeu (em especial, o FER) e examinar as implicações de qualquer alteração significativa de política em relação aos requerentes de asilo.

Luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia

O Conselho, sob proposta da Comissão, adoptou um pacote de instrumentos desde meados de 2000 em aplicação do novo artigo 13º do Tratado CE. A Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica¹⁶, deve ser transposta nos Estados-Membros até 19 de Julho de 2003. A Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional¹⁷, deve ser transposta nos Estados-Membros o mais tardar até 2 de Dezembro

¹⁶ JO L 180 de 19.7.2000, p. 22.

¹⁷ JO L 303 de 2.12.2000, p. 16.

de 2003. Paralelamente, a directiva do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, estabeleceu um programa de acção comunitário¹⁸ de luta contra a discriminação, com um orçamento de 100 milhões de euros para o período entre 2001 e 2006.

Além disso, no quadro da cooperação em matéria de luta contra os crimes racistas e xenófobos, a Comissão apresentou paralelamente a esta comunicação, uma proposta destinada a substituir uma acção comum de 1996¹⁹ por uma decisão-quadro que compreende alterações destinadas a melhorar o texto anterior. A finalidade deste texto é dupla: por um lado, prever que o racismo e a xenofobia sejam puníveis, em todos os Estados-Membros, com sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasivas, podendo dar origem à extradição ou à entrega da pessoa e, por outro, melhorar e encorajar a cooperação judiciária suprimindo os eventuais obstáculos a esta cooperação.

PARTE II. RELAÇÃO ENTRE OBRIGAÇÕES DE PROTECÇÃO INTERNACIONAL E SEGURANÇA

2.1. Observações prévias

Na sua sessão extraordinária de 20 de Setembro de 2001, que se realizou na sequência dos acontecimentos trágicos de 11 de Setembro nos EUA, o Conselho "Justiça e Assuntos Internos", na sua vigésima nona conclusão, convida a "*Comissão a analisar urgentemente a relação entre a manutenção da segurança interna e o cumprimento das obrigações e instrumentos internacionais de protecção*". O presente capítulo contém as conclusões prévias da Comissão. Esta pretende apresentar um documento de trabalho destinado a examinar em pormenor a relação entre obrigações de protecção e segurança interna. O documento analisará, designadamente, a legislação comunitária (proposta) em matéria de imigração e de asilo, incluirá um estudo sobre um eventual mecanismo de exclusão de indivíduos que não merecem protecção internacional e de pessoas susceptíveis de serem expulsas, bem como um plano de orientação europeia.

2.2 Acesso aos procedimentos de asilo e de exclusão do estatuto de refugiado

Independentemente da abordagem considerada a este respeito, é necessário assegurar que os refugiados e os requerentes de asilo não se tornem vítimas dos acontecimentos recentes. Nesta perspectiva, a Comissão considera que qualquer requerente de asilo deve ter acesso a um procedimento no Estado-Membro da UE responsável pela análise do seu pedido. A fim de aplicar de boa fé (integral e globalmente) a Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, é indispensável determinar quem preenche os requisitos estabelecidos na Convenção. As recusas *automáticas* de examinar pedidos de asilo, ou seja, de iniciar um procedimento de asilo, mesmo quando se trata de suspeitos de actividades criminosas, não são portanto, conformes com a Convenção relativa aos refugiados.

É igualmente importante assegurar que as pessoas que praticam ou organizam crimes graves, como os terroristas, não possam beneficiar do sistema de protecção concedido aos refugiados. Os Estados-Membros devem aplicar com rigor as cláusulas de exclusão previstas na Convenção de Genebra para combater este tipo de abusos. Com efeito, tais disposições,

¹⁸ JO L 303 de 2.12.2000, p. 23.

¹⁹ Acção 96/443/JAI: Acção Comum adoptada pelo Conselho, com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à acção contra o racismo e a xenofobia (JO L 185 de 24.7.1996, p. 5).

estabelecidas no artigo 1(F) da Convenção²⁰ relativa aos refugiados, não só permitem, mas obrigam expressamente os Estados Partes na Convenção a excluir determinadas categorias de pessoas da protecção concedida aos refugiados. Estas disposições justificam-se pelo facto de alguns actos serem de tal forma graves que os seus autores não merecem ser protegidos na qualidade de refugiados, sendo conveniente proteger o país de acolhimento contra indivíduos que representam um perigo para a segurança pública ou para a segurança do país. Contudo, como a exclusão de uma pessoa do estatuto de refugiado pode potencialmente colocar a sua vida em perigo, tais decisões deverão ser tomadas *no quadro* do procedimento de asilo por uma autoridade com conhecimentos e formação em direito dos refugiados e determinação do estatuto.

À luz de várias recomendações da Assembleia Geral das Nações Unidas e de resoluções do Conselho de Segurança (mais recentemente a Resolução n.º 1373 de 28 de Setembro de 2001), e na sequência da jurisprudência internacional em matéria de refugiados, a exclusão de indivíduos envolvidos em actos terroristas do estatuto de refugiado pode ter por base um dos três principais motivos indicados na cláusula de exclusão prevista no artigo 1(F), em função das circunstâncias do caso em questão.

Segundo alguns Estados, a expressão “razões ponderosas para pensar”, utilizada no artigo 1(F), significa que não se exige uma prova *stricto sensu* ou uma prova integral. O documento de trabalho da Comissão considerará a possibilidade de não se iniciar o exame das “cláusulas de exclusão” constantes do artigo 1(A) da Convenção de Genebra quando se avalia a aplicabilidade do artigo 1(F) a actos terroristas. O documento analisará ainda as questões inerentes à expressão “razões ponderosas para pensar”, ao tipo de investigação ou ao envolvimento pessoal dos indivíduos em causa.

2.3 Extradicação/entrega, acção penal ou protecção contra a repulsão

O princípio de direito internacional *aut dedere aut judicare* fornece uma solução para a contradição inerente entre a necessidade, e mesmo a obrigação, para um Estado de combater os actos criminosos, como o terrorismo, e o direito de um indivíduo beneficiar de protecção contra a repulsão. Nos termos deste princípio, o Estado é obrigado a entregar ou a iniciar uma acção penal contra a pessoa na sequência do indeferimento de um recurso contra a decisão de exclusão do estatuto de refugiado.

Se for impossível proceder ao julgamento da pessoa, ou na falta de um tribunal penal internacional, em princípio a pessoa em questão tem de ser extraditada, desde que a extradicação seja possível em termos legais e práticos quer para o país de origem, quer para outro Estado-Membro da UE ou para outro país terceiro. A extradicação, no entanto, poderá não ser possível devido a obstáculos jurídicos. A protecção contra a repulsão, prevista nos instrumentos relativos aos direitos humanos, designadamente a Convenção contra a tortura das Nações Unidas, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem, é de natureza absoluta, ou seja, não

²⁰ “As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas acerca das quais existam **razões ponderosas para pensar**:
(a) *Que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, segundo o significado dos instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a esses crimes;*
(b) *Que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;*
(c) *Que praticaram actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.*”

admite exceções. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem repetidamente declarou que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem proíbe, em termos absolutos, a tortura e outras penas e tratamentos desumanos e degradantes. Não obstante, a extradição deve ser considerada legal quando é possível alcançar um acordo com o Estado que irá proceder ao julgamento da pessoa, tendo em conta as preocupações relacionadas com eventuais violações do artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Como não existem instrumentos jurídicos internacionais que regulem o estatuto e os direitos de indivíduos “sujeitos a exclusão, mas que não podem ser extraditados”, a questão que normalmente fica por resolver, igualmente a nível da UE, consiste em saber que atitude tomar em relação a este grupo de pessoas. Algumas desaparecem na ilegalidade, enquanto que outras são detidas, caso a lei aplicável o permita. Por conseguinte, é necessário examinar com urgência esta questão.

2.4 Exame da “segurança interna” – disposições na matéria previstas nas directivas (propostas) da Comissão no domínio do asilo

Todas as actuais propostas de legislação comunitária no domínio do asilo e da imigração apresentadas pela Comissão prevêem disposições habituais que permitem a exclusão do direito de beneficiar de protecção internacional, de obter uma autorização de residência ou de acesso a determinadas prestações, de um nacional de um país terceiro susceptível de ser considerado uma ameaça para a segurança nacional ou pública. Devem ser assinalados em especial o artigo 28º da directiva relativa à protecção temporária; os artigos 14º, 17º e 19º da proposta de directiva relativa ao estatuto de refugiado e de protecção subsidiária; os artigos 4º, 26º, 28º, a alínea c) do nº 2 do artigo 33º da proposta de directiva relativa aos procedimentos de asilo e a alínea d) do nº 1 do artigo 22º da proposta de directiva relativa às condições de acolhimento dos requerentes de asilo. Contudo, a Comissão está disposta, no quadro dos actuais debates e negociações, a reexaminar as disposições na matéria das suas propostas à luz das novas circunstâncias e a considerar formas de reforçar a luta contra o terrorismo, sem prejuízo das obrigações internacionais pertinentes que estão na base das propostas em questão. Os resultados deste reexame serão incluídos no documento de trabalho acima mencionado.

PARTE III. ANÁLISE COMUM

3.1. Política em matéria de estatísticas

No Conselho JAI de 28 e 29 de Maio de 2001, foram adoptadas conclusões do Conselho respeitantes à análise comum e ao reforço do intercâmbio de estatísticas em matéria de asilo e de migração. Foi acordado tornar as estatísticas mais acessíveis ao público e conferir maior relevância à análise.

A fim de alimentar o debate que culminou nas referidas conclusões, os serviços da Comissão publicaram um documento de trabalho²¹ no qual consideram que (a) a recolha de estatísticas deve ser mantida e, se necessário, alargada e aperfeiçoada, (b) a comparabilidade e a disponibilização das estatísticas devem ser melhoradas e (c) um sistema de elaboração de relatórios deverá ser criado em conformidade com as necessidades dos Estados-Membros e das instituições comunitárias, desde que novos recursos sejam desbloqueados. O documento

²¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo ao intercâmbio de informações estatísticas no domínio do asilo e da migração [SEC (2001) 602].

sublinhou ainda que a actual recolha anual de dados sobre a migração deixou de ser suficiente para efeitos da aplicação de uma política comum da UE em matéria de migração.

As conclusões preconizam para acções futuras a criação de um quadro global e coerente destinado a melhorar as estatísticas e a Comissão é convidada a tomar medidas, tendo em conta os princípios e objectivos constantes do anexo. A Comissão apresentará o seu plano de acção no início de 2002. Este segue-se ao plano de acção de 1998, com base no qual o Eurostat, Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, iniciou a recolha de estatísticas mensais em matéria de asilo e de entrada ilegal, no âmbito respectivamente dos grupos de trabalho do Conselho CIREA²² e CIREFI²³. Com o alargamento da recolha de estatísticas aos países candidatos, à Noruega e à Islândia, os objectivos do plano de acção de 1998 foram totalmente realizados em 2000.

Um novo plano de acção poderá abranger o restante período transitório referido no artigo 67º do Tratado CE e abarcar, nomeadamente, a introdução de métodos comuns sobre a confidencialidade estatística (protecção dos indivíduos), novas variáveis para a recolha em curso e a elaboração de legislação comunitária que estabeleça definições, o âmbito de aplicação da recolha e as obrigações dos fornecedores e da Comissão. A Comissão procede actualmente à consulta dos Estados-Membros sobre a abordagem a adoptar.

No que diz respeito à actividade estatística em matéria de asilo em 2002, o trabalho deverá todavia incidir já sobre os aspectos principais do futuro plano de acção, designadamente a introdução de novas regras de publicação, a preparação de um primeiro relatório anual sobre estatísticas comunitárias no domínio do asilo e da migração.

3.2. Informações, intercâmbios e análises

Os números por si só não são suficientes para compreender o fenómeno do asilo e adoptar as decisões adequadas. É também indispensável realizar uma análise aprofundada das suas causas, da situação nos países de origem e de trânsito, da violação dos direitos humanos, das consequências sobre a vida das pessoas, dos métodos de entrada e de todas as outras questões conexas. Os Estados-Membros reuniram um número considerável de informações e adquiriram experiência neste domínio, mas a dimensão europeia do fenómeno não foi ainda suficientemente explorada. Não obstante as redes formais e informais de intercâmbio de informações e de dados criadas ao longo dos anos, é necessário melhorar ainda tais intercâmbios a nível europeu antes que a Comunidade possa dispor de uma adequada política comum em matéria de asilo.

A Comissão está a examinar a eventual criação de um observatório europeu da migração, que poderá acompanhar e realizar análises comparativas em matéria de asilo e de fluxos migratórios legais e clandestinos. Além disso, a Comissão sublinha a necessidade de continuar a desenvolver estruturas adequadas a nível comunitário, por forma a permitir uma acção mais coordenada entre as autoridades nacionais competentes pela aplicação da lei.

Em 2002, a Comissão, em consulta com diferentes parceiros, continuará a desenvolver ideias sobre estas questões.

²² Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de asilo.

²³ Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de passagem das fronteiras e imigração.

PARTE IV. DIMENSÃO EXTERNA

4.1. Alargamento

As questões relacionadas com o asilo são uma componente fundamental da acção da UE tanto na fase de pré-adesão como no processo de negociação. Estão actualmente a desenrolar-se debates sobre o capítulo 24 (justiça e assuntos internos) com todos os países candidatos que negociam a sua adesão à União Europeia, com excepção da Roménia. Negociações com este país deverão iniciar-se em 2002. O conjunto do *acervo comunitário* em matéria de asilo, baseado na Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, deve ser aceite e transposto pelos países candidatos. Durante as negociações, a UE sublinha a importância de que todos os países candidatos disponham, no momento da sua adesão, de um sistema equitativo, eficaz e eficiente para o tratamento dos pedidos de asilo, especialmente no que diz respeito às salvaguardas necessárias para respeitar plenamente o princípio de *não-repulsão* e o procedimento de recurso independente.

O alinhamento com o *acervo comunitário* em matéria de asilo exige dos países candidatos um esforço sério de criação de estruturas administrativas e de melhoria das capacidades de implementação. Convém designadamente assegurar que os serviços nacionais responsáveis pelo tratamento de pedidos de asilo e os serviços de guardas de fronteira disponham do pessoal adequado e da formação apropriada, e que sejam aumentadas e reforçadas as condições de acolhimento dos requerentes de asilo. Para este efeito, a UE presta um apoio substancial aos países candidatos através do programa horizontal Phare relativo à justiça e aos assuntos internos, um programa plurianual que visa o conjunto dos países candidatos, com excepção de Malta e de Chipre. A União Europeia presta também assistência, no quadro dos programas nacionais Phare a cada país da Europa Central e Oriental através de projectos de geminação entre as administrações públicas dos Estados-Membros e as dos países candidatos.

No quadro do programa horizontal Phare relativo à justiça e aos assuntos internos, um projecto de assistência ao conjunto dos países candidatos, com excepção de Malta, de Chipre e da Turquia, tendo em vista a adopção e a aplicação do *acervo* em matéria de asilo, foi executado em 1999 e em 2000. Foi possível elaborar, para cada país candidato, um plano de acção, que já foi executado ou está em fase de execução, através de projectos de geminação ou de acções internacionais. No que diz respeito à Turquia, foi iniciada a programação e os projectos-piloto serão lançados em 2002. No que diz respeito a Chipre e a Malta, fundos de adesão financiam o processo de harmonização no domínio da justiça e dos assuntos internos. Estes dois últimos países participam igualmente com os seus próprios fundos para certas actividades do programa horizontal Phare no domínio da justiça e dos assuntos internos.

4.2 Grupo de trabalho de alto nível "Asilo e migração"

A problemática do asilo é igualmente importante para a Comunidade Europeia nas suas relações com outros países terceiros. Num primeiro esforço para desenvolver uma política global em matéria de migração e de asilo, o Conselho criou o Grupo de alto nível "Asilo e migração" em Dezembro de 1998. Foram adoptados pelo Conselho, em 1999 e 2000, seis planos de acção neste domínio (relativo ao Afeganistão e à região vizinha, ao Iraque, a Marrocos, à Somália e ao Sri Lanka, à Albânia e à região vizinha). O Grupo de alto nível, na sua análise sobre as causas que motivam os fluxos migratórios, conferiu especial atenção às circunstâncias que, nos países em causa, poderão constituir um receio fundado de perseguições, segundo a Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados. Tendo em vista determinar as principais causas dos fluxos migratórios, cada um destes planos de acção

propõe um conjunto de medidas que inclui acções directa ou indirectamente relacionadas com a questão do asilo. São incluídas acções destinadas a favorecer o respeito dos direitos humanos, o Estado de direito e os direitos das minorias, sendo conferida especial atenção à assistência a países terceiros nos seus esforços visando consolidar a capacidade das suas administrações para tratar pedidos de asilo no respeito das normas mínimas internacionais. O Grupo de alto nível solicita igualmente um reforço da cooperação entre a UE e o ACNUR e entre a UE e os países terceiros que se confrontam com graves problemas de entrada de refugiados, como o Paquistão e o Irão. A nível dos planos de acção, a Comunidade compromete-se a continuar a dar assistência aos refugiados e às populações deslocadas no interior dos países através do financiamento de acções e de programas. O trabalho do Grupo de alto nível contribuiu igualmente para a coordenação dos esforços humanitários da Comunidade e dos Estados-Membros destinados a prestar assistência a países terceiros confrontados com o acolhimento de refugiados nos seus territórios.

Num esforço de promover as possibilidades de aplicação das medidas em matéria de asilo e de migração constantes dos planos de acção, uma nova rubrica orçamental tendo por objectivo a cooperação com países terceiros nestes domínios (B7-667) foi criada em 2001 (10 milhões de euros). Foram seleccionados alguns projectos destinados a desenvolver os sistemas de asilo de alguns países de origem e de trânsito. Esta rubrica não financia, todavia, a ajuda humanitária aos refugiados e às populações deslocadas no interior dos países, que já beneficia de rubricas orçamentais respeitantes à ajuda humanitária.

Em Novembro de 2000, o Grupo de alto nível apresentou um relatório destinado ao Conselho Europeu de Nice, no qual avaliou o seu trabalho e apresentou propostas e medidas para melhorar a abordagem e os métodos de trabalho. O trabalho do Grupo de alto nível abriu o caminho a uma política inovadora em matéria de migração e de asilo, que tem em conta as causas dos fluxos migratórios e as suas consequências, tanto nos países de origem e de trânsito como nos países de destino. O aperfeiçoamento dos seus métodos de trabalho, incluindo a elaboração de novos planos de acção pressupõe, designadamente, uma maior participação dos países terceiros em causa com base numa verdadeira parceria, um reforço da coordenação e da cooperação com os Estados-Membros e as organizações internacionais governamentais e não governamentais activas nesses países. A existência de uma nova rubrica orçamental a partir de 2001 já contribuiu para uma melhor execução dos planos de acção. Um aumento das verbas atribuídas contribuirá sem dúvida para melhorar a implementação das políticas externas em matéria de asilo e de migração.

4.3. Outros países

Foram realizados intensos debates com os países que não são candidatos, principalmente os países dos Balcãs ocidentais, a Federação da Rússia e a Ucrânia. O diálogo é baseado em relações contratuais que existem entre a UE e os países em questão, bem como, em certos casos, em instrumentos aplicáveis da PESC. As questões do asilo e das normas europeias nesta matéria foram tratadas no âmbito do diálogo político respectivo e receberam a devida atenção no quadro dos instrumentos orçamentais correspondentes da Comunidade. Em 28 de Março de 2001, uma delegação ministerial tripartida, em conjunto com os seus homólogos dos países dos Balcãs ocidentais, publicaram a Declaração de Sarajevo sobre a cooperação regional e o alinhamento com as normas europeias em matéria de asilo e de migração. A execução prática será financiada pelo programa regional CARDS, sob reserva de um empenhamento forte e contínuo por parte dos países dos Balcãs ocidentais. Actualmente, está a ser elaborado um projecto de plano de acção no domínio da justiça e dos assuntos internos entre a UE e a Ucrânia, cujo principal ponto da agenda é precisamente o asilo e a migração. A

rubrica orçamental B7-667, como no caso da Albânia e da região vizinha, é utilizada com o objectivo de financiar projectos-piloto.

Os debates em matéria de asilo serão preparados no futuro igualmente no quadro do processo de Barcelona.

O diálogo com os EUA e o Canadá tem sido também extremamente útil. Foi acordado com ambos os países reforçar a cooperação no domínio da política em matéria de asilo.

4.4. Relações com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Com base na parceria reforçada em matéria de asilo entre a Comissão e o ACNUR, a Comissão manteve durante todo o ano de 2001 um diálogo constante com esta organização sobre as suas propostas legislativas e políticas, bem como sobre os desenvolvimentos, nomeadamente a nível do ACNUR, em matéria de reforço do sistema de protecção internacional. Assim, em conjunto com os Estados-Membros, a Comissão participou activamente no processo de consultas mundiais e contribuiu para o financiamento de várias sessões destas consultas. A Comissão continuará a seguir de perto este processo no quadro da conferência ministerial dos Estados Partes na Convenção de Genebra de 1951, de meados de Dezembro de 2001, organizada pela Suíça e pelo ACNUR, e participará na elaboração de uma Agenda para a protecção internacional, sobre a qual pretende ser consultada. Os dois processos de consultas mundiais e de criação de um sistema comum europeu em matéria de asilo reforçam-se com vantagens mútuas.

A acção da Comunidade no quadro das relações com o ACNUR foi reforçada graças a um diálogo estratégico sobre as questões humanitárias e de desenvolvimento, tendo em vista melhorar a transparência, a previsão das cooperações e financiamentos, bem como o apoio às principais capacidades do ACNUR. A Comunidade está firmemente empenhada em apoiar o mandato internacional do ACNUR tendo em vista uma melhor protecção dos refugiados e a materialização de soluções duráveis. Em 2001, a Comunidade é o terceiro doador para as acções do ACNUR.

PARTE V. APLICAÇÃO DO MECANISMO DE COORDENAÇÃO ABERTO À POLÍTICA DE ASILO

5.1. Características gerais

Na sua comunicação relativa ao asilo de Novembro de 2000, a Comissão tinha indicado a necessidade de desenvolver um mecanismo de coordenação aberto para a política de asilo, em apoio da política legislativa e do processo de convergência. A Comissão já apresentou a aplicação do referido mecanismo à política de imigração na sua comunicação COM (2001) 387 final de 11 de Julho de 2001. É possível identificar um determinado número de pontos comuns com a política de asilo. A concessão de asilo é um acto estreitamente associado à soberania e à história constitucional de cada Estado-Membro. Até 1999, a UE abordou as questões de asilo essencialmente a nível intergovernamental. A protecção internacional é concedida a nível de cada Estado-Membro. O carácter internacional dos fluxos migratórios, nomeadamente os que estão associados à problemática da protecção internacional, e a interconexão dos diferentes aspectos da política em matéria de migração, exige um mecanismo que permita avaliar os progressos obtidos na realização dos objectivos europeus comuns e, eventualmente, de os adaptar. Por último, toda a problemática do intercâmbio das boas ou melhores práticas é idealmente aplicável às questões de asilo.

Não obstante, o Tratado CE e, nomeadamente, o seu artigo 63º, bem como as conclusões de Tampere são, em matéria de asilo, mais concretos e de longe mais ambiciosos em termos de harmonização tanto em relação aos objectivos como ao dispositivo jurídico, do que em matéria de imigração. Além disso, o direito de asilo é fortemente regulado por uma série de obrigações internacionais celebradas pelos Estados-Membros da UE, entre os quais a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e o seu Protocolo de 1967 constituem a principal base. A Convenção de Dublin suscitou a questão do asilo desde há vários anos na UE, tendo criado uma série de critérios e de mecanismos vinculativos. Por último, a nível nacional, predomina a influência da jurisprudência dos tribunais ordinários ou de recurso.

O mecanismo de coordenação aberto deve, por conseguinte, ser especificamente adaptado ao domínio do asilo, de modo a apoiar e a completar a legislação comunitária preconizada no Tratado, e que constitui a essência da política comum, acompanhando e facilitando a passagem à segunda fase da criação do sistema comum europeu em matéria de asilo, nos termos do disposto na comunicação COM (2000) 755. Devido ao elevado grau de convergência pretendido pela União Europeia em matéria de política de asilo, a Comissão considera igualmente que, ao adoptar as orientações descritas no ponto 5.2, o Conselho poderá revelar-se mais ambicioso e rigoroso na aplicação do mecanismo de coordenação aberto à política de asilo do que em relação à política de imigração.

Propõe-se aplicar o mecanismo aberto durante um período inicial que decorrerá até à apresentação dos primeiros instrumentos da segunda fase.

A Comissão pretende desempenhar plenamente o seu papel na aplicação do referido mecanismo. Esta a razão por que, paralelamente à criação do quadro legislativo, apoiará a aplicação do mecanismo mediante propostas de orientações europeias e propostas sobre o conteúdo dos planos de acção nacionais, assegurando a coordenação das políticas nacionais, o intercâmbio das melhores práticas, bem como o acompanhamento e a avaliação do impacto da política comunitária, e organizando consultas regulares com os países terceiros e as organizações internacionais interessadas.

5.2. As orientações europeias em matéria de asilo

O mecanismo de coordenação aberto baseia-se essencialmente na aprovação, pelo Conselho, de orientações plurianuais para a União, acompanhadas de um calendário para a realização dos objectivos a curto, médio e longo prazo. Estas orientações serão seguidamente integradas nas políticas nacionais mediante a fixação de objectivos específicos que tenham em conta as disparidades nacionais. No quadro das conclusões do Conselho Europeu de Tampere e à luz das propostas apresentadas na sua comunicação relativa a um procedimento comum em matéria de asilo e a um estatuto uniforme, a Comissão propõe definir em primeiro lugar orientações nos domínios do conhecimento dos fluxos migratórios; do desenvolvimento de um sistema de asilo eficaz e que conceda protecção a quem dela necessitar, no respeito de uma aplicação integral e global da Convenção de Genebra; dos regressos; das relações com os países terceiros e da integração/reinserção. Poderá ser realizada em seguida uma adaptação regular no quadro do mecanismo de coordenação aberto.

Orientação n.º 1: Melhorar o conhecimento dos fluxos migratórios associados à admissão humanitária, nomeadamente:

a. contribuir plenamente para a melhoria das actividades de recolha e de análise de estatísticas sobre as migrações e o asilo tendo em vista a execução do plano de acção da UE;

b. identificar as prioridades, as fontes e os parceiros de investigação com o objectivo de reunir as informações adequadas (situação nos países de origem e de trânsito, violações dos direitos humanos, motivações das pessoas, vicissitudes pessoais, itinerários, etc.).

Orientação n.º 2: Desenvolver um sistema de asilo eficaz e que conceda protecção a quem dela necessitar, no respeito de uma aplicação integral e global da Convenção de Genebra, nomeadamente:

a. fomentar a cooperação e o intercâmbio de informações entre os serviços consulares dos Estados-Membros nos países de origem e de trânsito, incluindo no que diz respeito à política em matéria de vistos;

b. identificar as medidas e as melhores práticas tendo em vista assegurar o equilíbrio entre os objectivos legítimos de luta contra a imigração ilegal e/ou o tráfico de seres humanos e o acesso aos procedimentos de asilo, incluindo no quadro da realização de controlos nas fronteiras externas;

c. identificar as prioridades e os recursos colocados à disposição durante os procedimentos, o acolhimento e a fase de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo, tendo em vista um tratamento equitativo e eficaz;

d. descrever os objectivos de formação a favor dos funcionários das autoridades de determinação, dos agentes diplomáticos e consulares, das polícias das fronteiras, bem como dos membros das instâncias de recurso, incluindo prever nestes objectivos intercâmbios de agentes com outros Estados-Membros da UE;

e. identificar os meios, em complemento das medidas tomadas para assegurar a aplicação de instrumentos comunitários em vias de adopção, eventualmente fixando objectivos precisos, e avaliando os seus efeitos concretos tendo em vista:

- assegurar a qualidade do exame em primeira instância do pedido de asilo;
- melhorar a celeridade e o respeito dos prazos fixados no âmbito dos procedimentos (em relação aos requerentes e aos serviços administrativos e jurisdicionais);
- melhorar a taxa de execução efectiva das decisões de transferência na sequência da determinação do Estado responsável;
- melhorar a oferta em matéria de tradução/interpretação (em benefício dos requerentes e igualmente dos serviços administrativos e jurisdicionais);
- melhorar o acesso aos meios de prova;

f. elaborar de forma clara o dispositivo nacional de acolhimento dos requerentes de asilo, dos refugiados, dos beneficiários de uma protecção subsidiária e dos beneficiários de uma protecção temporária;

g. identificar os princípios e as técnicas que permitem melhorar a detecção de pessoas que não merecem uma protecção internacional, com base em cláusulas de exclusão;

h. elaborar manuais das melhores práticas sobre diferentes questões suscitadas no âmbito do tratamento dos requerentes de asilo e dos seus processos, que poderão servir de base à elaboração de manuais a nível da União Europeia (registo, informação dos requerentes,

domiciliação, luta contra a fraude, detecção de documentos falsos, gestão das provas e meios de detectar a credibilidade dos pedidos, testes de língua, etc.);

i. conceder especial atenção à situação e às necessidades dos menores não acompanhados, das pessoas com necessidades específicas e às questões associadas às diferenças entre homens e mulheres;

j. avaliar o contributo dos programas de reinstalação, do tratamento dos pedidos de asilo efectuado no exterior do Estado-Membro, o recurso a cláusulas de cessação e de exclusão, bem como o quadro jurídico e as iniciativas previstas para as transferências de protecção;

k. identificar os meios e as fontes de informação que permitam avaliar se determinada pessoa deixou de ter necessidade de protecção internacional;

l. instaurar um enquadramento que favoreça o contributo de entidades e de intervenientes locais/regionais, de parceiros sociais, da sociedade civil, das ONG e dos próprios requerentes de asilo.

Orientação n.º 3: Melhorar a eficácia da política de regressos, nomeadamente:

a. identificar as medidas destinadas a melhorar a cooperação entre os Estados de acolhimento, os países de origem, o ACNUR e a OIM ou as ONG, tendo em vista facilitar os regressos voluntários e não voluntários;

b. desenvolver os serviços de informação e de preparação dos regressos, incluindo a avaliação do contributo de sistemas de visitas exploratórias;

c. identificar os meios, eventualmente fixando objectivos precisos e avaliando os seus efeitos concretos, tendo em vista melhorar a taxa de execução efectiva das decisões de afastamento;

d. elaborar manuais das melhores práticas sobre problemas inerentes aos regressos, incluindo regressos coercivos (acompanhamento, transporte, condições de detenção prévias à expulsão, etc.), que possam servir de base à elaboração de manuais a nível da União Europeia.

A Comissão apresentará proximamente um Livro Verde sobre a política de regressos. Com base em consultas que irá realizar, a Comissão especificará em data posterior essa orientação.

Orientação n.º 4: Integrar as questões relativas à protecção internacional nas relações com os países terceiros, nomeadamente:

a. apoiar medidas associadas à política a favor dos direitos humanos nos países terceiros em causa, a fim de prevenir ou limitar as violações ou de lhes pôr cobro;

b. ter em conta a dimensão "protecção internacional" nos países terceiros interessados aquando da elaboração e da aplicação dos programas de desenvolvimento e de cooperação no que diz respeito, designadamente, à educação e formação, à saúde, ao ambiente e ao contexto socio-económico, incluindo no momento do regresso dos refugiados aos seus países de origem, garantindo a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres;

c. encorajar os esforços de países terceiros na gestão de fluxos migratórios mistos e na elaboração de disposições legislativas e criação de estruturas conformes com as obrigações internacionais em matéria de protecção internacional;

d. apoiar as medidas destinadas a facilitar os regressos, mesmo mediante a reintegração social e económica das pessoas que beneficiaram de protecção num Estado-Membro e que deixaram de ter necessidade dessa protecção ou pretendem regressar voluntariamente ao seu país de origem.

Orientação n.º 5: Assegurar a elaboração de políticas de integração ou de reinserção a favor dos beneficiários de protecção internacional num Estado-Membro, em complemento de medidas tomadas visando garantir a aplicação de instrumentos comunitários em vias de adopção, *nomeadamente:*

a. identificar as prioridades e os recursos tendo em vista a elaboração de uma política global, assegurar a integração e a reinserção dos refugiados, das pessoas que beneficiam de protecção subsidiária ou de protecção temporária no caso de afluxo maciço, tendo em conta as necessidades específicas das crianças e dos menores não acompanhados;

b. instaurar um quadro que garanta a participação de entidades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e das pessoas interessadas na elaboração e aplicação da estratégia nacional;

c. encorajar a integração ou a reinserção das pessoas interessadas mediante campanhas de informação e de sensibilização em colaboração com todas as partes interessadas;

d. adoptar medidas específicas visando a integração ou a reinserção social e económica das mulheres;

e. criar programas destinados a facilitar a instalação de novos refugiados e suas famílias, incluindo nomeadamente estratégias de reinserção escolar a favor dos menores, cursos de línguas adaptados e informações sobre os aspectos culturais, políticos e sociais do país em causa, bem como sobre a natureza da cidadania e os valores europeus fundamentais;

f. elaborar medidas de apoio social, económico e de assistência médica às pessoas vulneráveis ou que foram objecto de violências, traumatismos, torturas ou qualquer tratamento desumano e degradante ou vítimas da imigração clandestina e do tráfico de seres humanos;

g. encorajar a participação activa dos próprios refugiados na elaboração, desenvolvimento, organização e avaliação dos serviços e das políticas de integração;

h. examinar a validade da noção de civismo, definindo os direitos e os deveres que garantem um tratamento equitativo para os nacionais de países terceiros que residam legalmente no Estado-Membro em causa e identificar as condições de acesso à nacionalidade das pessoas que beneficiam de protecção internacional, tendo em conta o disposto no artigo 34º da Convenção de Genebra.

Esta orientação não diz respeito aos requerentes de asilo e pode ser coordenada com a estratégia de integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros.

5.3. Instrumentos

5.3.1. Planos de acção nacionais

A execução de cada uma das anteriores orientações em matéria de asilo implica que os Estados-Membros preparem planos de acção nacionais que serão reexaminados e readaptados anualmente. Estes planos visam fazer o balanço das acções realizadas no ano anterior relativamente às orientações europeias e apresentar propostas de aplicação das orientações em matéria de asilo para o ano seguinte. A parte balanço poderá compreender igualmente informações sobre a interacção entre as diferentes medidas tomadas e os fluxos legais e clandestinos, incidindo sobre as experiências interessantes e as melhores práticas identificadas, bem como sobre os problemas suscitados, nomeadamente quando devem ser imperiosamente obtidas soluções a nível europeu. Além disso, esta parte abrangerá igualmente a aplicação dos actos comunitários de direito derivado na matéria, a sua transposição para o direito nacional e os seus efeitos sobre a situação nacional. Na segunda parte dos seus planos, os Estados-Membros deverão descrever as acções propostas, se for caso disso a nível nacional, regional e local, tendo em vista a execução das orientações durante o ano em questão, indicando os seus objectivos nacionais em relação a cada uma das orientações e igualmente o calendário proposto.

Os planos de acção servirão de base a uma avaliação global da execução da política comum e dos resultados obtidos, contribuindo para determinar a forma de adaptar as orientações à evolução das necessidades. À luz destes relatórios, a Comissão preparará um relatório de síntese, representando a presente comunicação um primeiro esboço, que sublinhará os problemas comuns e identificará os domínios em que seria oportuno intervir a nível europeu.

5.3.2. Elaboração e avaliação da política comum em matéria de asilo

A Comissão contribuirá activamente para apoiar e elaborar uma política comum em matéria de asilo, nomeadamente apresentando a legislação comunitária necessária, controlando a sua aplicação e observância, preparando propostas relativas às orientações europeias, à elaboração de planos de acção nacionais, à promoção da cooperação, ao intercâmbio das melhores práticas, à avaliação e ao acompanhamento. Com este objectivo, a Comissão procederá a amplas consultas – tomando as medidas adequadas, incluindo a criação de comités e de grupos de trabalho – com altos funcionários, peritos dos Estados-Membros, o ACNUR, representantes dos parceiros sociais e das autoridades locais e regionais, bem como especialistas em questões associadas a esta problemática e outros representantes da sociedade civil.

É conveniente que os países candidatos sejam informados deste processo e integrados o mais rapidamente possível na aplicação do mecanismo de coordenação aberto, previamente à sua adesão, através de mecanismos adequados, aspecto que constituirá uma preparação útil para a adesão.

Deste modo, a Comissão assegurará a complementaridade e a coerência da política em matéria de asilo relativamente a outros domínios de política interna e externa, designadamente as políticas sociais, como por exemplo a reinserção social e a estratégia comunitária de luta contra a discriminação ou as relações externas ou humanitárias da Comunidade, a fim de que tais políticas se possam reforçar mutuamente num contexto de desenvolvimento durável. A política em matéria de asilo deverá igualmente encorajar a igualdade entre homens e mulheres em conformidade com o disposto no artigo 2º do Tratado.

5.3.3 Participação das instituições europeias, do ACNUR e da sociedade civil

Tendo em conta o carácter pluridimensional da política em matéria de asilo, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões deverão ser estreitamente associados à elaboração e à execução desta política. A Comissão apresentará igualmente a estas instituições o relatório anual sobre o asilo. Será conveniente prosseguir, em concertação com as instituições interessadas, o exame dos meios que permitam associá-las mais eficazmente ao mecanismo de coordenação aberto para que lhe possam dar o seu pleno contributo.

Por força da Declaração nº 17 anexa ao Tratado de Amesterdão, a Comissão deverá igualmente consultar o ACNUR de forma adequada.

A participação activa dos responsáveis políticos, dos parceiros sociais, das entidades regionais e locais e de outras organizações interessadas, designadamente as organizações não governamentais e as associações de requerentes de asilo ou de refugiados, na qualidade de partes interessadas, bem como os meios de comunicação social, tanto a nível nacional como europeu, é a chave do sucesso desta política e da realização dos objectivos fixados nas orientações. Os Estados-Membros são convidados a adoptar as medidas necessárias para assegurar essa participação activa a nível nacional. A Comissão, por seu lado, adoptará medidas a favor do diálogo com a sociedade civil a nível europeu.

PARTE VI. RECOMENDACÕES

A Comissão:

- Recomenda que o Conselho registe o seu primeiro relatório relativo à política comum em matéria de asilo;
- Recomenda que seja aprovado o mecanismo de coordenação aberto aplicado à política em matéria de asilo por um período inicial, tendo em vista a adopção de orientações antes do termo da Presidência espanhola. Os planos de acção nacionais deverão seguidamente ser transmitidos à Comissão, a fim de que o primeiro ciclo de avaliação possa estar concluído o mais tardar no final de 2003;
- Recomenda que sejam fixados prazos, instaurando um mecanismo constante de acompanhamento, tendo em vista a adopção dos instrumentos da primeira fase de harmonização em matéria de asilo ainda por negociar, com base em elementos de informação constantes do Painel de Avaliação;
- Convida os Estados-Membros a tomarem rapidamente medidas de aplicação que permitam um rápido benefício, a nível comunitário, do sistema Eurodac;
- Solicita a transposição rápida para o direito nacional da Directiva relativa à protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas, que entrou em vigor em Agosto de 2001;
- Solicita que seja rapidamente adoptada, durante o primeiro semestre de 2002, a directiva que cria o programa de acção ARGO, a fim de lançar as primeiras acções o mais rapidamente possível;

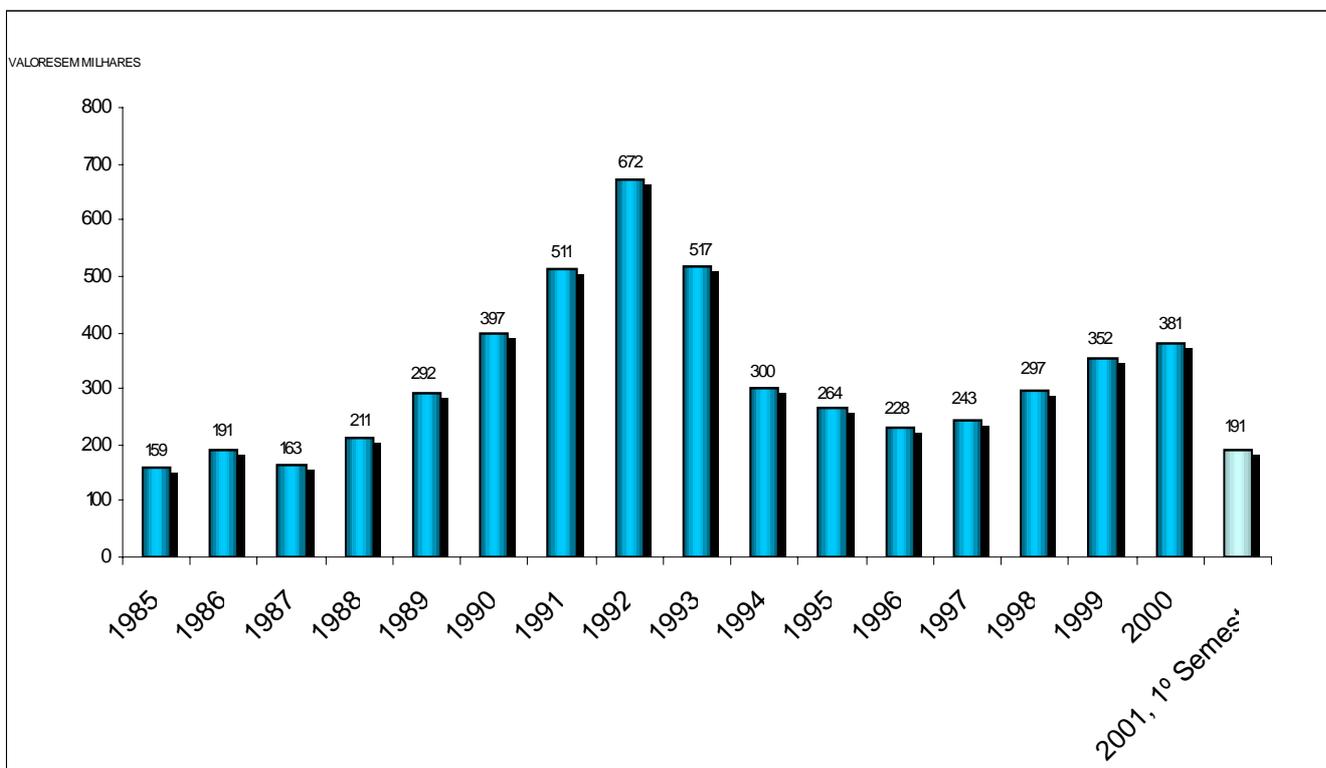
- Recomenda uma maior mobilização tendo em vista dar seguimento às conclusões do Conselho JAI de 28 e 29 de Maio de 2001, sobre a recolha e a análise estatística em matéria de asilo;
- Convida o Conselho a considerar, no quadro da parceria da UE com os países terceiros, o reforço da cooperação no domínio do asilo e da protecção internacional com os países de origem e de trânsito, tendo em conta nomeadamente as reflexões sobre o trabalho do Grupo de alto nível "Asilo e migração" e seus desenvolvimentos futuros, bem como do relatório deste grupo apresentado ao Conselho Europeu de Nice.

Origem: Eurostat

Panorama estatístico

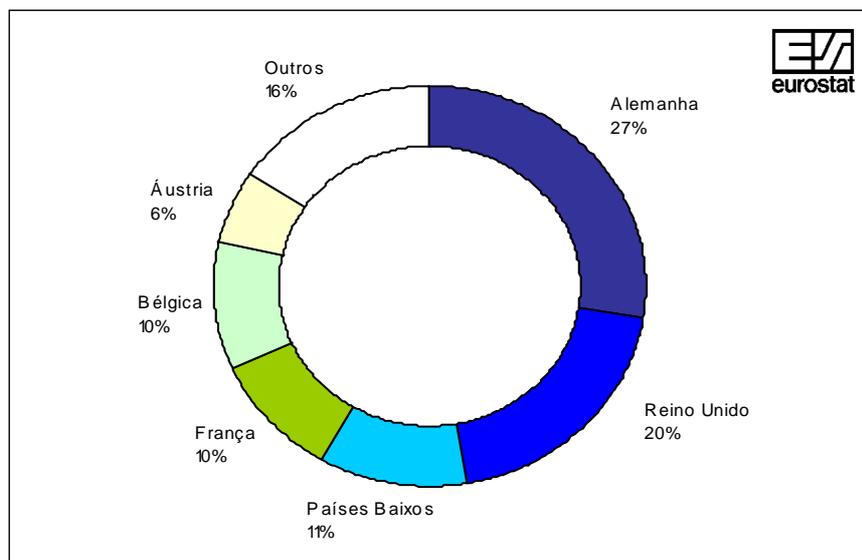
QUADRO 1: TOTAL DOS PEDIDOS DE ASILO, NA UE, DESDE 1985 ATÉ AO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2001 (Janeiro a Junho de 2001)

QUADROS EM MILHARES, REQUERENTES DE TODOS OS PAÍSES



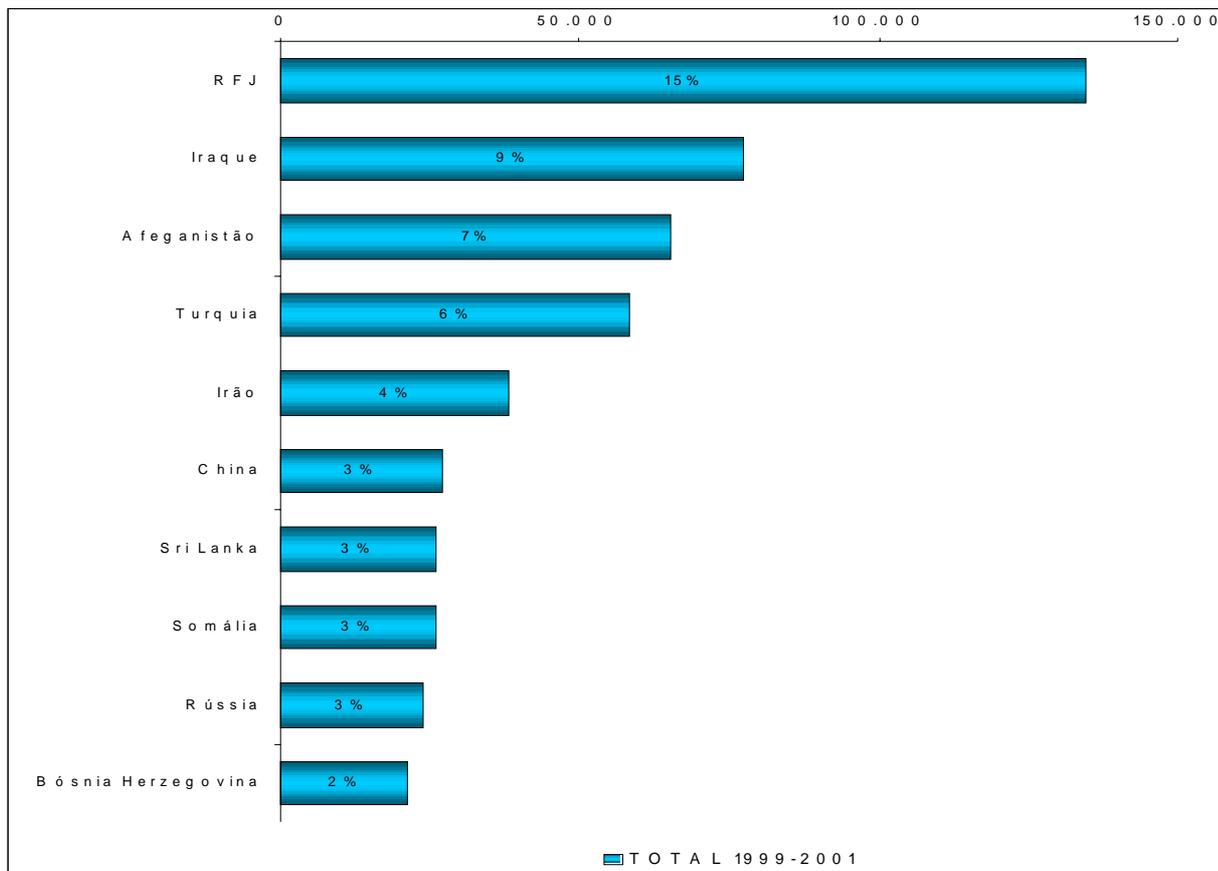
QUADRO 2: REPARTIÇÃO DE PEDIDOS DE ASILO ENTRE ESTADOS-MEMBROS, DESDE 1998 ATÉ AO 1º SEMESTRE DE 2001

REQUERENTES DE: TODOS OS PAÍSES

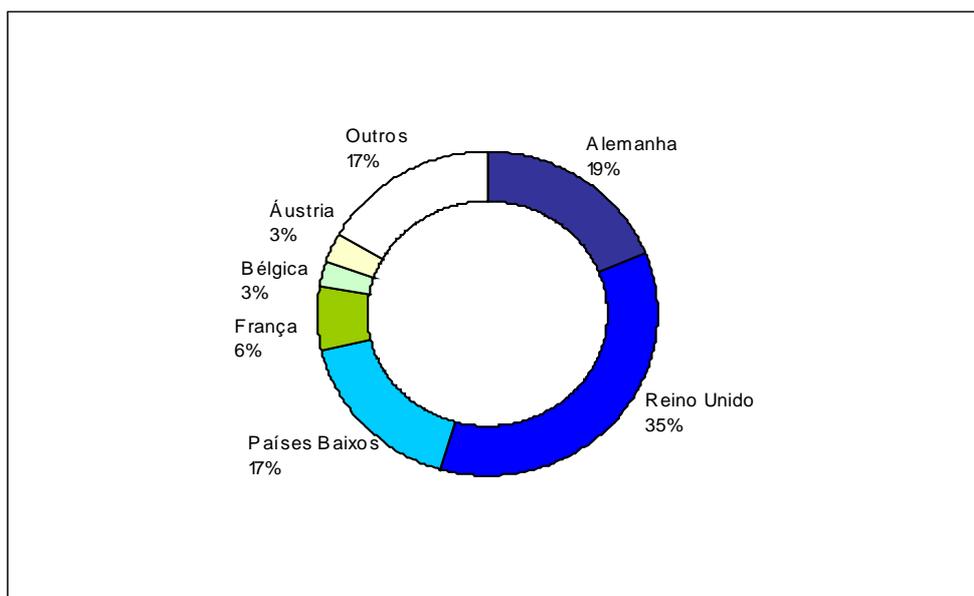


QUADRO 3: DEZ PRINCIPAIS PAÍSES DE ORIGEM DOS REQUERENTES DE ASILO, ENTRE 1999 E O PRIMEIRO SEMESTRE DE 2001

DEZ PRINCIPAIS PAÍSES DE ORIGEM EM PORCENTAGEM DE VALORES TOTAIS E ABSOLUTOS

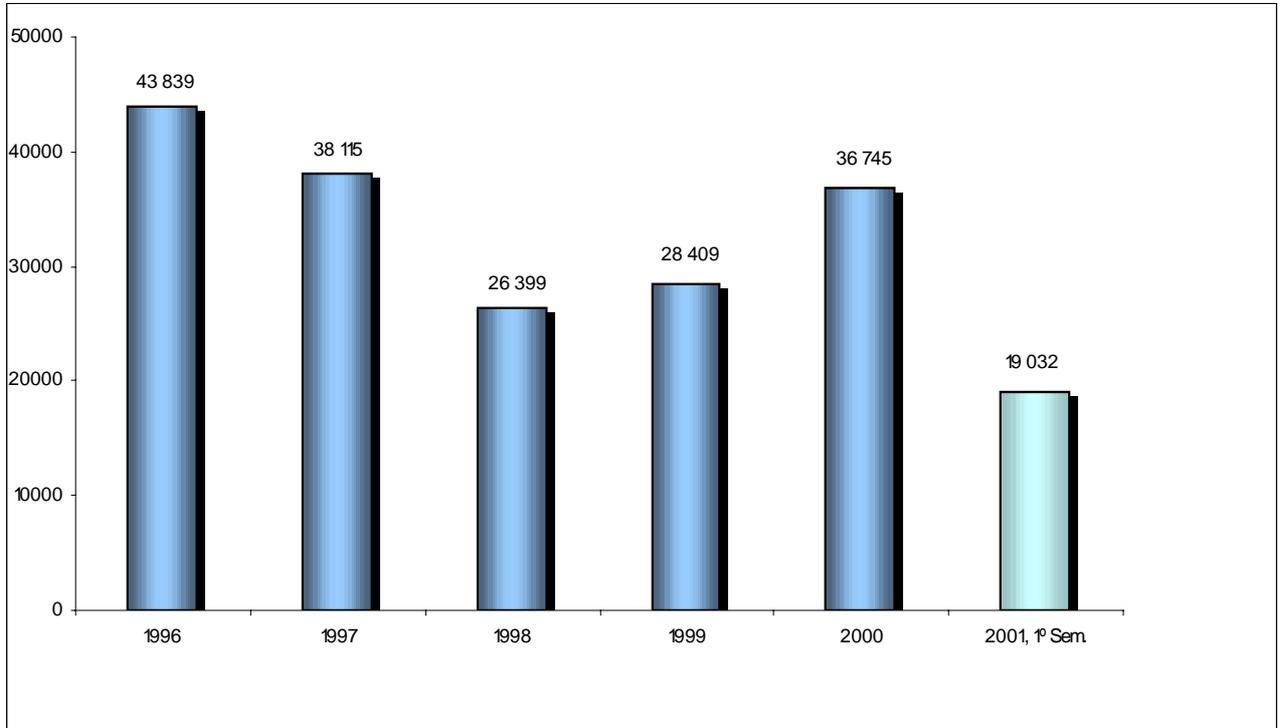


QUADRO 4: REPARTIÇÃO DO TOTAL DAS DIRECTIVAS POSITIVAS ENTRE ESTADOS-MEMBROS, DESDE 1999 ATÉ AO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2001



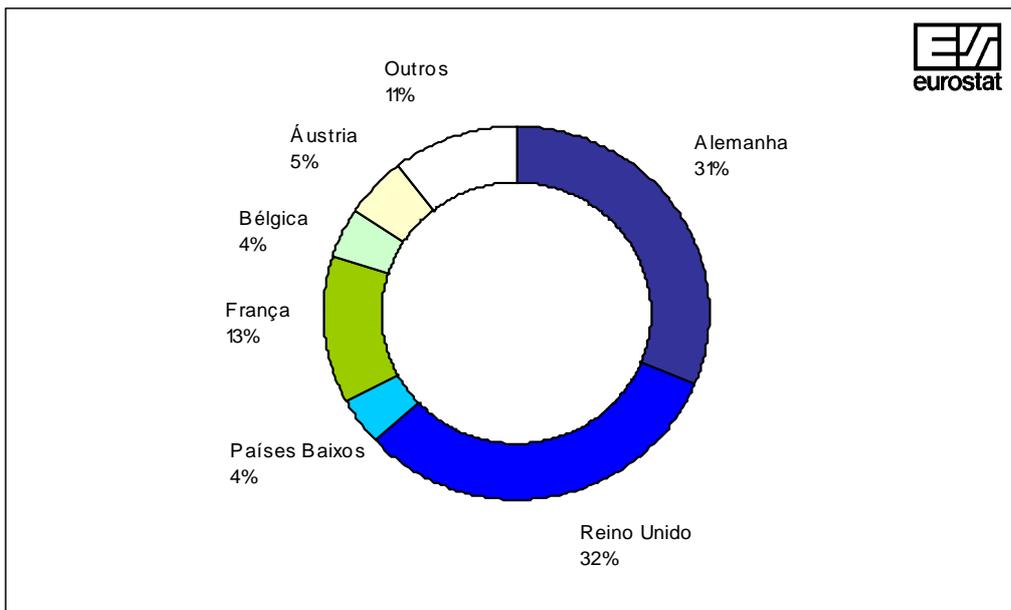
QUADRO 5: CASOS DE RECONHECIMENTO AO ABRIGO DA CONVENÇÃO DE GENEBRA, UE 1996 – PRIMEIRO SEMESTRE DE 2001

CASOS DE RECONHECIMENTO, DE: TODOS OS PAÍSES



QUADRO 6: REPARTIÇÃO DE CASOS RECONHECIDOS AO ABRIGO DA CONVENÇÃO DE GENEBRA ENTRE ESTADOS-MEMBROS, DESDE 1999 ATÉ PRIMEIRO SEMESTRE DE 2001

CASOS DE RECONHECIMENTO, DE: TODOS OS PAÍSES



Reacções à Comunicação COM (2000) 755 final e estudos**A. Pareceres do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões**

O Parlamento Europeu emitiu o seu parecer em 2 de Outubro de 2001, pronunciando-se sobre o nível ambicioso das normas a adoptar, em relação não só ao âmbito de aplicação como aos direitos e garantias concedidos aos requerentes de asilo e aos beneficiários de uma protecção internacional. O Parlamento está especialmente preocupado com os resultados da primeira fase de harmonização. Com efeito, a maioria das observações diz respeito ao conteúdo dos instrumentos em curso de negociação. Manifesta igualmente um especial interesse pela melhoria das capacidades tendo em vista interpretar de forma convergente as situações nos países de origem e de trânsito, de onde partem os requerentes de asilo ou os beneficiários de uma protecção internacional.

O Comité Económico e Social emitiu o seu parecer em Julho de 2001, apoiando os objectivos e os princípios do procedimento comum e do estatuto uniforme, tal como propostos pela Comissão, indicando ainda um determinado número de elementos a ter em conta, por exemplo, em relação à utilização de países seguros, à criação de um “balcão único”, ao estudo de dispositivos como a reinstalação ou o tratamento de pedidos de asilo no exterior da UE. O Comité Económico e Social pronuncia-se a favor da igualdade de estatuto entre os refugiados na aceção da Convenção de Genebra e as pessoas que beneficiam de protecção subsidiária. Apoia a harmonização em duas fases com base no Tratado CE, bem como a instauração de mecanismos de convergência, propondo que a Comunidade adira à Convenção de Genebra de 1951. Este parecer sublinha a importância do conhecimento e envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil em matéria de política de asilo.

O Comité das Regiões emitiu o seu parecer em Setembro de 2001. Sublinha a necessidade de preservar a especificidade da problemática do asilo em relação à questão da imigração. Considera prematuro o debate sobre o “balcão único” enquanto não se proceder à harmonização sobre a protecção subsidiária. Apoia a criação de um procedimento equitativo, eficaz e rápido. Exprime dúvidas sobre a pertinência de opções como a reinstalação. Defende um melhor dispositivo de acolhimento dos requerentes de asilo na UE e propõe que seja estabelecida uma verdadeira cooperação com as entidades locais e regionais tendo em vista a execução da política em matéria de asilo.

B. Observações do ACNUR e das ONG

O Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas transmitiu em Novembro de 2001 uma resposta pormenorizada. Acolhe muito favoravelmente a abordagem ambiciosa da Comissão. É favorável a um procedimento de “balcão único”, desde que o exame das necessidades de protecção respeitem uma sequência hierarquizada, começando pela Convenção de Genebra. A problemática do acesso ao território é crucial e devem ser inseridas garantias de protecção nos instrumentos relativos aos controlos nas fronteiras e à gestão dos fluxos migratórios. Defende o abandono dos actuais critérios da Convenção de Dublin a favor do exame do pedido no Estado-Membro onde este foi apresentado. O ACNUR está interessado na continuação da reflexão, a nível europeu, das questões de reinstalação, indicando todavia que tal não deverá substituir-se ao direito de asilo na UE. O ACNUR pretende que a adopção do pacote legislativo da primeira fase de harmonização se realize com

base num nível elevado de normas com um conteúdo rigoroso e numa interpretação ampla tendo em conta os princípios de protecção internacional. É favorável à instauração de um estatuto uniforme com direitos no mínimo equiparáveis aos que estão previstos na Convenção de Genebra, embora preservando a especificidade do estatuto coberto pela Convenção. Declara estar em condições de contribuir activamente para o desenvolvimento de instrumentos estatísticos e de análise, incluindo através da criação de um Centro Europeu especializado, de técnicas de convergência relativas à política comum em matéria de asilo e de uma jurisprudência baseada na aplicação da legislação comunitária.

Foi realizado um amplo debate a nível das ONG. Algumas destas formalizaram as suas observações e transmitiram-nas à Comissão.

Em Junho de 2001, o ECRE²⁴ transmitiu uma resposta bastante pormenorizada, acolhendo favoravelmente os objectivos e os princípios desenvolvidos pela Comissão. Não obstante, manifesta a sua inquietação sobre a eventualidade de que as medidas a serem adoptadas pelo Conselho sejam sobretudo influenciadas por preocupações dissuasivas e não de protecção. Pronuncia-se a favor do procedimento único e de um estatuto equivalente entre os refugiados, na acepção da Convenção de Genebra, e as pessoas que beneficiam de protecção subsidiária. Está interessado na tomada em conta, a nível europeu, das questões de reinstalação. O ECRE considera ser necessária uma reflexão sobre a criação de um órgão central e independente responsável pela documentação e a pesquisa de informações, nomeadamente sobre a situação nos países de origem.

Em Maio de 2001, um conjunto de igrejas de confissão católica²⁵ transmitiu à Comissão as suas observações. Estas entidades insistem sobre os problemas de acesso ao território com que se confrontam os requerentes de asilo e os refugiados. Defendem uma harmonização “por cima” e o reforço da qualidade do exame dos pedidos quanto ao fundo e a criação de um procedimento de “balcão único”. Embora manifeste o seu acordo com o facto de o objectivo de harmonização não dever incumbir a um órgão comunitário que toma decisões individuais positivas ou negativas em matéria de protecção, considera que deve ser realizado um reexame relativo às restrições, no contexto do Título IV do Tratado CE (artigo 68º), quanto às possibilidades de apresentar questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça Europeu, a fim de reforçar a harmonização e o controlo jurisdicional.

Em Outubro de 2001, Amnistia Internacional manifestou o seu acolhimento à ambição revelada pela Comissão. A AMI inquieta-se, porém, com o desenvolvimento das sanções contra a imigração clandestina e insiste para que a criação de um procedimento comum de asilo e um estatuto uniforme seja efectuada a um nível elevado, no respeito das normas internacionais em matéria de Direitos do Homem e do princípio de não-repulsão.

²⁴ Conselho Europeu sobre Refugiados e Exilados.

²⁵ Caritas Europa, Comissão das Igrejas para os migrantes na Europa, Comissão das Conferências de bispos da CE, Conferência das comissões para a justiça e a paz europeia, Comissão internacional católica sobre a migração, Serviço dos jesuítas para os refugiados, Conselho dos Quakers.

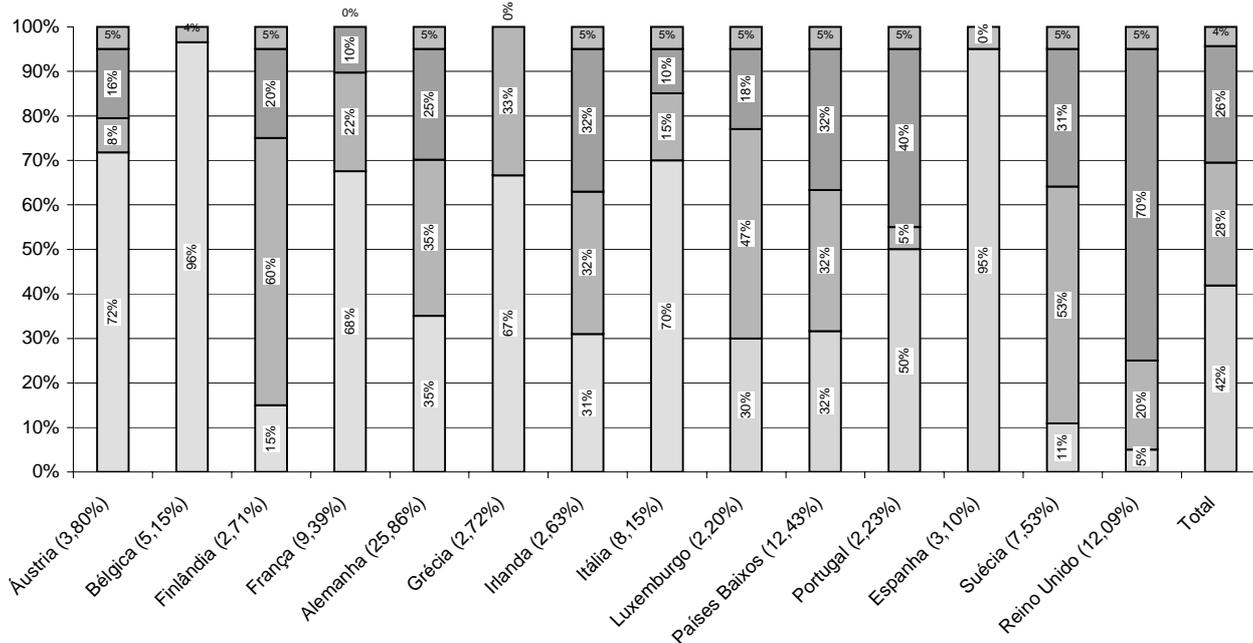
C. Situação actual dos estudos anunciados

A Comissão indicou na sua comunicação de Novembro de 2000 que iria lançar quatro estudos sobre a opção do procedimento de "balcão único", o tratamento de pedidos de asilo no exterior da UE, a reinstalação e a transferência de protecção. Os três primeiros estudos serão lançados antes do final de 2001 tendo em vista dispor de resultados no último trimestre de 2002. O quarto estudo será lançado antes do final de 2002.

FER – Repartição entre medidas por Estado-Membro

2000

- D) Assistência Técnica
- C) Regresso voluntário
- B) Integração
- A) Condições de acolhimento



2001

- D) Assistência técnica
- C) Regresso voluntário
- B) Integração
- A) Condições de acolhimento

