

Parecer do Comité das Regiões sobre «O futuro sistema europeu comum de asilo»

(2008/C 172/05)

O COMITÉ DAS REGIÕES

- sublinha que as autoridades locais e regionais serão as primeiras a aplicar a legislação europeia sobre o Sistema Comum Europeu de Asilo e considera que um procedimento comum de asilo no qual cada Estado-Membro assumisse solidariamente a sua responsabilidade facilitaria o trabalho das autarquias locais e regionais;
- recomenda que, se necessário, seja criado, a nível nacional, um mecanismo de concertação entres entidades centrais, regionais e locais, na perspectiva de uma governação integrada e a vários níveis;
- recomenda que se preveja a adopção de um regulamento europeu que regule o reconhecimento mútuo da protecção concedida, bem como os procedimentos respeitantes à transferência e à uniformização do estatuto de refugiado e de titular de protecção subsidiária;
- considera que alargar o conteúdo da Directiva 2003/109/CE a quem beneficia de protecção internacional é uma medida essencial para eliminar eventuais riscos de discriminação, assim como um instrumento do processo comunitário de harmonização em matéria de asilo;
- recomenda que se elaborem orientações comuns para realizar, com a ampla participação das autarquias locais, acções que facilitem o acesso dos requerentes de asilo e refugiados aos serviços sociais, de saúde e à habitação, prevendo medidas para desenvolver programas de participação nas comunidades locais; se estabeleçam normas concretas e pontuais em matéria de reconhecimento de diplomas, requalificação profissional e certificação de competências; e se prevejam verbas para apoiar incentivar o trabalho dos refugiados e o desenvolvimento das suas capacidades de gestão;
- considera necessário, para uma integração bem-sucedida dos refugiados, que estes se sintam participantes na vida do bairro, da cidade, do país, da União Europeia onde residem. A participação na vida política dos territórios, através do direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais, tem um valor concreto e simbólico muito forte;
- recomenda a programação de linhas de financiamento e a realização de concursos para o reforço das competências dos actores nacionais e locais, em particular, no que se refere à esfera psico-social, à regularização e à gestão das situações de vulnerabilidade.

Relator: Savino Antonio SANTARELLA (IT/UEN-AE) Presidente da Câmara de Candela

Textos de referência

Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo

COM(2007) 301 final

Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 2003/109/CE de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional

COM(2007) 298 final

Recomendações políticas

O COMITÉ DAS REGIÕES

Papel das autoridades locais e regionais

1. sublinha que as autoridades locais e regionais serão as primeiras a aplicar a legislação europeia sobre o Sistema Comum Europeu de Asilo. Elas acolhem todos os dias fluxos mistos de imigrantes, entre os quais requerentes de asilo político, e têm que prestar assistência médica e psicológica a vítimas de violência física e psicológica, incluindo actos de tortura. Estes serviços, que as autoridades locais e regionais e respectivas agências habitualmente nem sempre prestam, carecem de apoio extraordinário para exercer estas competências e de estruturas adequadas para o efeito;

2. sublinha que um procedimento comum de asilo no qual cada Estado-Membro assumisse solidariamente a sua responsabilidade facilitaria o trabalho das autarquias locais e regionais. Actualmente, o poder local e regional de alguns países assume uma responsabilidade desproporcionadamente grande, devido, por exemplo, à inexistência de um sistema comum de asilo;

3. chama a atenção para o facto de que, na falta de projectos de acolhimento e de integração e de emprego estável, mesmo os requerentes de asilo reconhecidos como tal podem cair nas malhas de redes de exploração e criminalidade, criando uma possível fonte de problemas de segurança e de coesão social. O risco e a tendência para cair na exploração e na criminalidade podem ser reduzidos se for permitido trabalhar a título oneroso durante o período de pedido de asilo;

4. recomenda que se crie em cada Estado-Membro um sistema de redes de autoridades locais, que tome medidas a favor da coesão social tendo em vista a integração consciente dos refugiados, no âmbito de projectos locais promovidos pelas próprias colectividades locais. Nos países onde este sistema já foi experimentado, o trabalho de comissões territoriais permitiu reduzir os prazos para instrução do pedidos de asilo e melhorar as condições de vida dos requerentes, o que favoreceu a integração nas comunidades locais de acolhimento, com vantagens muito significativas no plano da segurança e da qualidade de vida;

5. recomenda, por conseguinte, que os recursos europeus, nacionais, regionais e locais sejam complementares e alimentem estas redes de serviços em cada Estado-Membro, a fim de responder aos problemas de integração dos requerentes de asilo e dos refugiados;

6. recomenda que, se necessário, seja criado, a nível nacional, um mecanismo de concertação entres entidades centrais, regionais e locais, na perspectiva de uma governação integrada e a vários níveis;

7. preconiza que a participação no sistema de rede seja voluntária e aberta a parcerias, para que as decisões e responsabilidades sejam partilhadas pelas diferentes entidades (públicas e privadas) a nível local, possibilitando assim programar acções de acolhimento e de integração e desenvolver as potencialidades locais. As parcerias podem contribuir para aprofundar conhecimentos e, conseqüentemente, levar agentes, até então estranhos à problemática do asilo ou relutantes em assumir responsabilidades neste sector, a participar conscientemente nestas acções;

8. sublinha que este sistema pode permitir que instituições, empresas, sindicatos, associações do terceiro sector, centros de formação, universidades e obviamente autoridades locais e regionais desempenhem um papel específico no referido sistema, dando assim a conhecer este fenómeno a toda a sociedade, permitindo que cada qual desempenhe um papel que lhe é próprio, o que contribuirá naturalmente para atenuar ou eliminar eventuais tensões;

Instrumentos legislativos

Tratamento dos pedidos de asilo

9. considera que, ao aplicar o processo referente ao reconhecimento da protecção internacional, a União Europeia vê-se confrontada com duas exigências distintas, que não podem ser tratadas em oposição:

- a protecção efectiva dos requerentes de asilo,
- o controlo das fronteiras externas;

10. propõe que os processos de identificação, admissão no território e acesso ao procedimento de asilo sejam harmonizados a nível da UE;

11. solicita que se programem e experimentem procedimentos comuns para a identificação de emigrantes, que possam ser aplicados durante um determinado prazo, com medidas pontuais que respeitem os direitos humanos fundamentais e a dignidade humana;

12. considera essencial que, no atinente ao exame dos pedidos de protecção internacional, se identifiquem instrumentos comuns que possam garantir uniformidade de avaliação em cada Estado-Membro, permitindo a aplicação das disposições das directivas europeias (em particular a Directiva 2005/85/CE);

13. propõe ainda a organização periódica de reuniões de formação, actualização e controlo, assim como encontros, intercâmbios e diálogo entre os organismos responsáveis pelo exame dos pedidos de protecção internacional;

14. recomenda que se organize um programa de formação e actualização a nível europeu para a guarda de fronteiras ou para a polícia de fronteira;

15. recomenda que, nos postos fronteiriços (aeroportuários, marítimos e terrestres) e nas zonas de entrada, se criem serviços de apoio e orientação para os cidadãos estrangeiros que pedem protecção internacional;

Condições de acolhimento dos requerentes de asilo

16. considera que, em relação à detenção dos requerentes de asilo, se deve reafirmar que estes não podem ser privados de liberdade pelo simples facto de o pedido estar a ser examinado. Eventuais restrições à liberdade de circulação não devem exceder o tempo necessário para os procedimentos de identificação, que devem ser harmonizados ulteriormente;

17. insta a União Europeia a dotar-se de uma carta que regule o estatuto dos requerentes de protecção internacional a quem foi cerceada a liberdade de circulação;

18. considera que os movimentos secundários na União Europeia são determinados principalmente pela situação económica de cada Estado-Membro e pela atitude que cada um deles adopta em relação aos requerentes de asilo;

19. considera que é preciso elaborar um estudo sobre as experiências realizadas em todos os Estados-Membros nos últimos anos, sobretudo no atinente à integração profissional, social e à habitação;

20. propõe-se aditar ao presente parecer um anexo que reúna as melhores práticas levadas a cabo nestes domínios, em colaboração com as autarquias locais e regionais europeias;

21. recomenda, em relação aos serviços criados pelas autarquias locais e regionais, que se abandone o conceito de «assistência material» e se adopte o conceito de «acolhimento integrado» (que inclui serviços de assistência e orientação individual e facilita percursos de inserção socioeconómica);

Concessão de protecção

22. recorda que o conceito de protecção internacional está ainda muito ligado à definição estrita de refugiado, consagrada no art. 1.º da Convenção de Genebra, apesar de o contexto internacional ter mudado profundamente desde 1951 e, com ele, o perfil das pessoas que procuram protecção, sendo que, cada vez mais, fogem não de perseguições individuais mas de contextos de violência generalizada e de conflito armado, para além de que as condições de vida e ambientais têm cada vez mais um papel decisivo;

23. observa que são de louvar as disposições da Directiva 2004/83/CE que descreve e uniformiza a protecção subsidiária a conceder a quem não é abrangido pela definição de refugiado na acepção da Convenção de Genebra. Esta protecção deve ser considerada complementar ao estatuto de refugiado e não subalterna, inferior ou de segundo nível;

24. congratula-se com o esforço realizado pela Comissão Europeia para definir a condição de titular de protecção subsidiária, integrando e alargando o disposto na Convenção de Genebra;

25. sublinha que esta leitura dos dispositivos comunitários permite conceber duas formas de protecção internacional (de refugiado e subsidiária) para alargar o leque de destinatários da protecção;

26. insiste em que os dois tipos de protecção internacional concedidos por um Estado-Membro sejam mutuamente reconhecidas por todos os outros países da União Europeia;

27. recomenda que se preveja a possibilidade de transferir responsabilidades entre Estados-Membros, quando o titular de protecção internacional transferir a sua residência de um país para outro, garantindo dessa forma a livre circulação (embora directamente controlada) no território da União Europeia;

28. considera necessário que a União Europeia se dote de instrumentos (normativos e operacionais) que permitam intervir nos casos em que não seja possível proceder ao afastamento do território comunitário;

Questões transversais

Respostas adequadas a situações de vulnerabilidade

29. considera, por conseguinte, que a vulnerabilidade deve ser determinada em função da especificidade de cada pessoa e da sua vivência, com excepção de alguns casos que necessitam de medidas específicas de acolhimento e protecção (menores não acompanhados, mulheres refugiadas ou que acompanham ou se vão juntar a um refugiado, portadores de deficiência física ou mental), devendo ser tida em consideração a sua situação especial quando da instrução do processo e da decisão (por exemplo, respeito do direito à vida privada e familiar ou à reunificação das famílias);

30. chama a atenção para o facto de que, sobretudo no atinente às vítimas de tortura, as medidas de apoio e reabilitação podem ser inadequadas se:

- não forem completadas por acções específicas que visem garantir o acolhimento, a protecção e a inserção socioeconómica;
- forem implementadas exclusivamente por estruturas específicas que não dialogam com os serviços sociais nacionais e locais, nem com outros programas e serviços igualmente destinados a requerentes de asilo e refugiados;

31. recomenda que, na construção de um sistema comum de asilo, se preveja um debate amplo e articulado, com vista a definir normas comuns para identificar casos específicos de vulnerabilidade;

32. propõe que os instrumentos previstos pela União Europeia para apoiar o trabalho de todos os actores envolvidos no sistema de asilo (orientações, manuais, programas de formação, etc.) tenham orientações e indicadores específicos para facilitar a detecção e gestão de situações de vulnerabilidade;

33. considera essencial que se reforcem as competências dos serviços sociais locais tendo em vista reconhecer e tomar a cargo cada pessoa nos casos de vulnerabilidade. Nesse sentido, recomenda que a União Europeia intervenha quer através da atribuição de recursos para apoiar programas específicos de reforço das capacidades, quer de programas de formação e actualização a promover nos Estados-Membros;

Integração

34. sublinha que a integração é um percurso que tem por objectivo principal permitir que o refugiado alcance um nível de autonomia que lhe é próprio. O percurso de integração está organizado em vários níveis paralelos (trabalho, habitação, sociedade) e em diferentes fases (conhecimento do território, acesso aos serviços, participação);

35. considera essencial que, tendo em conta as possíveis experiências negativas dos imigrantes de segunda geração, em diferentes partes da Europa, no quadro das políticas de integração, os refugiados (neste caso particular) não sejam sempre considerados «estrangeiros» ou «convidados» e que, partindo do reconhecimento, do respeito dos valores do país de destino e da legislação nele vigente, não se preveja afastá-los das suas culturas de origem;

36. considera necessário, para uma integração bem-sucedida dos refugiados, que estes se sintam participantes na vida do bairro, da cidade, do país, da União Europeia onde residem. A participação na vida política dos territórios, através do direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais, tem um valor concreto e simbólico, muito forte;

37. considera que o desenvolvimento deste sentimento de pertença nasce nas escolas e que os programas de acolhimento e inserção de alunos e estudantes refugiados devem ser desenvolvidos sistematicamente em todos os sistemas escolares, incluindo o universitário, dos Estados-Membros;

38. recomenda que:

— se elaborem orientações comuns para realizar, com a ampla participação das autarquias locais, acções que facilitem o acesso dos requerentes de asilo e refugiados aos serviços sociais, de saúde e à habitação, prevendo medidas para desenvolver programas de participação nas comunidades locais;

— se estabeleçam normas concretas e pontuais em matéria de reconhecimento de diplomas, requalificação profissional e certificação de competências;

— se prevejam verbas para incentivar o trabalho dos refugiados e o desenvolvimento das suas capacidades de gestão, favorecendo também a colaboração com as actividades económicas presentes no território;

Aplicação — Medidas de acompanhamento

39. propõe que se regulamentem os procedimentos comuns para a identificação de cidadãos de países terceiros que solicitam protecção internacional;

40. propõe que se elaborem programas de formação e actualização destinados às forças policiais, ONG, organismos que examinam os pedidos de asilo, serviços sociais e de saúde locais, administrações locais e dirigentes das instituições nacionais;

41. sugere a realização de reunião e intercâmbios, uma conferência europeia «plenária» sobre o asilo, conferências regionais e a execução de um programa de intercâmbio de pessoal, uma espécie de Erasmus para quem trabalha nesta área;

42. defende uma maior coordenação entre os Estados-Membros em determinadas questões de asilo;

43. recomenda que se preveja a adopção de um regulamento europeu que regule o reconhecimento mútuo da protecção concedida, bem como os procedimentos respeitantes à transferência e à uniformização do estatuto de refugiado e de titular de protecção subsidiária;

44. estima essencial que se ampliem e desenvolvam instrumentos de consulta dos vários actores e interlocutores-chave — instituições nacionais, administrações locais, forças de polícia e ONG — para a aplicação de um sistema comum de asilo;

45. recomenda a programação de linhas de financiamento e a realização de concursos para o reforço das competências dos actores nacionais e locais, em particular, no que se refere à esfera psico-social, regularização e gestão das situações de vulnerabilidade;

Solidariedade e partilha dos encargos

Solidariedade financeira

46. acolhe com satisfação o Programa Quadro de Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios para 2007-2013, apresentado pela Comissão Europeia. Este programa propõe quatro fundos comunitários distintos que abordam de forma articulada os problemas ligados ao fenómeno migratório. Congratula-se, muito em especial, com o novo Fundo Europeu para os Refugiados (FER) 2008-2013 e o Fundo Europeu de Regresso, que respondem às exigências das autarquias locais sobre requerentes de asilo e refugiados;

47. considera que a harmonização das normas processuais de acolhimento, integração, participação nas comunidades locais é o principal factor de dissuasão de movimentos secundários de requerentes ou titulares de protecção internacional no território da União Europeia;

48. sublinha que o grande esforço para conseguir esta harmonização consistirá na criação de um sistema de asilo europeu eficaz, enquanto principal instrumento para a plena partilha de responsabilidades e competências entre todos os Estados-Membros da União Europeia;

49. recorda que este objectivo, apesar de requer recursos económicos e humanos consideráveis e exigir muito tempo, é necessário para se lograr um modelo de intervenção que possa resolver os problemas com que a União Europeia está confrontada na gestão dos fluxos migratórios mistos;

50. sublinha que, para realizar as acções atrás referidas e garantir o seu impacto nos Estados-Membros, é essencial que uma parte dos recursos destinados às políticas europeias seja gerida a nível comunitário e outra pelos Estados-Membros;

51. recomenda, por conseguinte, que tanto os Estados-Membros onde o número de pedidos de asilo se mantém ou está a aumentar, como os Estados fronteiriços possam receber uma dotação financeira proporcional às acções a levar a cabo. A execução de um sistema comum de asilo requer recursos económicos consideráveis e, sobretudo, nos primeiros cinco anos, será necessária uma derrogação à norma que estabelece que os financiamentos europeus devem ser complementares aos nacionais;

52. solicita, neste sentido, que se preveja uma programação de recursos financeiros saudável e articulada, de acordo com linhas de financiamento destinadas a acções de formação, intercâmbio de pessoal e participação dos interlocutores locais no processo de consulta europeu;

53. recomenda igualmente que se prevejam recursos adequados para apoiar os novos Estados-Membros com uma história mais recente de gestão das migrações, concedendo-lhes dotações adicionais para suprir eventuais carências estruturais a nível nacional. Neste contexto, torna-se supérfluo pensar em programas de reinstalação dentro da própria União Europeia;

Alargar o âmbito de aplicação da directiva 2003/109/CE aos beneficiários de protecção internacional

54. acolhe com entusiasmo a proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2003/109/CE, alargando o seu âmbito de aplicação a quem foi reconhecido direito a protecção internacional (refugiados ou titulares de protecção subsidiária);

55. considera que alargar o conteúdo da Directiva 2003/109/CE a quem beneficia de protecção internacional é uma medida essencial para eliminar eventuais riscos de discrimi-

nação, assim como um instrumento do próprio processo comunitário de harmonização em matéria de asilo;

56. considera fundamental prever que o beneficiário de protecção internacional possa obter o estatuto de residente de longa duração no mesmo Estado-membro que lhe haja concedido protecção e exercer o direito de residência num segundo país;

57. sublinha que a concessão de uma forma de protecção internacional deve ser considerado um elemento indispensável para avaliar as consequências de uma eventual cessação do estatuto de residente de longa duração;

58. por conseguinte, acolhe favoravelmente as medidas propostas que visam sublinhar o respeito pelo princípio de não expulsão (princípio que proíbe o repatriamento forçado de uma pessoa para um país onde a sua vida ou a sua liberdade correm perigo) e aplicá-lo de forma concreta, em conformidade com a legislação comunitária e internacional. No entanto, o Comité opõe-se a eventuais ulteriores restrições em matéria de expulsão e de afastamento;

59. igualmente em conformidade com o princípio de não expulsão, considera essencial que as autoridades de um segundo Estado-Membro tenham conhecimento de que um residente de longa duração que pretende residir no seu território já recebeu protecção internacional de outro Estado-Membro. Esta disposição é fundamental para a continuidade da protecção caso perdue a necessidade de protecção internacional;

60. considera que, quando as autoridades nacionais responsáveis pelo reconhecimento e a recusa do estatuto de protecção internacional são diferentes das que têm poderes para conceder ou recusar o estatuto de residente de longa duração, é absolutamente indispensável ter em conta a «situação anterior em matéria de protecção»;

61. acolhe com satisfação as disposições que visam garantir a plena aplicação, designadamente aos titulares de protecção internacional com estatuto de residente de longa duração, das condições previstas para o exercício do direito de residência num segundo Estado-Membro;

62. recomenda, por último, que seja adoptada regulamentação harmonizada ao nível comunitário, que autorize os refugiados e titulares de protecção subsidiária a residir num segundo Estado-Membro (para fins profissionais ou motivos familiares), mas também, e sobretudo, que permita a transferência de um Estado-Membro para outro da responsabilidade pela protecção internacional concedida.

Bruxelas, 9 de Abril de 2008.

O Presidente
do Comité das Regiões
Luc VAN DEN BRANDE