PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

2.3.2005

DOCUMENTO DE TRABALHO

Asilo: normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Antecedentes

A Comissão Europeia apresentou a sua primeira proposta de Directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros já em Setembro de 2000.
Em 20 de Setembro de 2001, o Parlamento Europeu aprovou o relatório Watson, mediante o qual aprovou a proposta da Comissão com 106 alterações. Das negociações no Conselho não resultou acordo sobre a proposta, tendo o Conselho Europeu, em Dezembro de 2001, na Declaração de Laeken, pedido à Comissão que apresentasse uma proposta modificada.

A nova proposta de directiva foi apresentada em18 de Junho de 2002. Decorridos quase dois anos de negociações, o Conselho, em 29 de Abril de 2004, acordou numa "abordagem geral", com base na qual decidiu consultar novamente o Parlamento (19 de Novembro de 2004).
Nos termos do nº 1, alínea d), do artigo 63º, a directiva será adoptada mediante processo de consulta do Parlamento e por unanimidade no Conselho. Após a adopção da directiva, toda a legislação nesta matéria será adoptada mediante o processo de co-decisão e votação por maioria no Conselho.

II. Resumo da proposta

Esta directiva é o primeiro instrumento juridicamente vinculativo no que respeita a procedimentos em matéria de asilo, sendo considerada um passo essencial tendo em vista um regime comum europeu de asilo.

Tal como refere a proposta de directiva:

> *"O principal objectivo da presente directiva consiste em introduzir na Comunidade Europeia um quadro mínimo em matéria de procedimentos de concessão ou retirada do estatuto de refugiado",* através de uma *"aproximação das regras",*

mediante o estabelecimento de condições idênticas mínimas na União Europeia.

A proposta modificada estabelece uma nova estrutura para procedimentos de asilo nos Estados-Membros, e o texto relativo à "abordagem geral" afasta-se de um número considerável de normas mínimas originalmente propostas pela Comissão.
O texto actual prevê um número significativo de excepções e limitações importantes, permitindo até que alguns Estados-Membros baixem as suas normas processuais.
As condições idênticas mínimas são, assim, reduzidas a um catálogo de práticas nacionais, incluindo numerosas práticas que não estão em conformidade com as melhores práticas internacionais.
Entre os vários aspectos controversos que sobressaíram ao longo das negociações no Conselho, incluem-se a definição de "país de origem seguro" e a correspondente lista de países. A solução alcançada pelo Conselho foi "não decidir" e a adiar a adopção de uma lista comum mínima de países de origem seguros para depois da adopção da própria directiva.

III. Posição do relator

1. Sobre o procedimento

O relator lamenta que o Conselho tenha alcançado um acordo político antes de receber o parecer do Parlamento! Considerando as dificuldades que o Conselho teve em acordar numa "abordagem geral" no tocante a este assunto, não é de esperar que vá alterar a sua posição. Por conseguinte, o Parlamento não foi chamado a exercer os seus plenos poderes. Assim, o relator considera que o Conselho não respeitou o princípio da cooperação leal entre instituições e entende ser necessário convidar o Conselho a abster-se de tomar decisões antes de o Parlamento ter oportunidade de emitir o seu parecer.

2. Sobre a abordagem geral

O relator considera que, no que respeita a um número considerável de questões, o resultado das negociações do Conselho é decepcionante e pobre.
Além disso, algumas destas suscitam preocupações importantes no que respeita aos direitos do Homem a nível internacional e a princípios do direito dos refugiados. O longo e arrastado processo de redacção da directiva deu origem a uma forte diminuição das normas mínimas.

Tal como o Parlamento Europeu observou em 2001,

> "*a primeira fase de harmonização dos procedimentos de asilo implementada pela Comissão afigura-se, na sua versão actual, insuficiente, não sendo satisfatória.(...) A proposta de directiva deveria ter por objectivo a criação de um sistema jurídico claro, acessível e facilmente compreensível. Esse objectivo não foi, porém, logrado ".*

Estas observações mantêm a sua pertinência relativamente à nova proposta, tal como modificada pela "abordagem comum" do Conselho. Nessa ocasião, o Parlamento aconselhou a Comissão "***a retirar o texto apresentado e a revê-lo globalmente***".

Em Março de 2004, uma Aliança de ONG[1] pediu a retirada da proposta de directiva, fazendo notar,

> "*lamentando profundamente, que as disposições mais controversas se destinam, todas elas, a negar aos requerentes de asilo o acesso a procedimentos de asilo (...) estamos preocupados com o efeito que esta subtracção às obrigações do direito internacional terá sobre a protecção dos refugiados na UE e noutros pontos do mundo, bem como sobre a credibilidade da UE no debate internacional sobre os direitos dos refugiados e do Homem*.".

O ACNUR manifestou as suas preocupações sobre

> "*várias práticas restritivas e muito controversas que actualmente se encontram apenas na legislação nacional de um ou dois Estados-Membros, mas que poderiam*

[1] ECRE, ILGA Europa, Amnistia Internacional, *Pax Christi International*, *Quaker Council for European Affairs*, *Human Rights Watch*, CARITAS-Europa, *Médecins Sans Frontières*, *Churches' Commission for Migrants*, *Save the Children Europe*. "Pedido de retirada da Directiva sobre Procedimentos de Asilo", 22 de Março de 2004.

ser inseridas na legislação de todos os 25 Estados-Membros da UE"[1].

O relator está igualmente preocupado com a intenção clara da Comissão de considerar esta directiva não como um ponto de partida para a criação de um regime comum de asilo, mas sim como um resultado final que não será modificado nos próximos anos.
A falta de canais legais de imigração na UE leva aqueles que emigram por motivos económicos a recorrer à via do asilo para entrar na União Europeia, facto que tem colocado os regimes nacionais de asilo sob grande pressão. Por esta razão, a UE necessita de um procedimento comum de asilo que seja claro, coerente e forte. A proposta de directiva não representa qualquer progresso significativo em matéria de harmonização. Fica à discrição dos Estados-Membros a possibilidade de manterem as suas leis nacionais, graças às muitas disposições de tipo "pode", excepções e cláusulas de *stand still*.

Por esta razão, e ainda que alguns Estados-Membros, como é o caso da Itália, não disponham de legislação sobre asilo, a directiva não irá fazer mais do que melhorar marginalmente a situação noutros Estados-Membros; na verdade, em alguns destes, poderá, sem dúvida, representar um retrocesso.

3. Sobre questões específicas

As questões mais problemáticas são as seguintes:

a) "Recurso efectivo" (artigo 38º)
Este artigo não garante que o processo de recurso tenha efeito suspensivo. Significa que não há um direito explícito de todos os requerentes de asilo permanecerem no país de asilo enquanto aguardam o resultado do processo de asilo. Esta questão é deixada à discrição dos Estados-Membros. Tal disposição parece contrariar a Convenção de Genebra e não assegura o respeito do princípio de "*non-refoulement*".

b) "País terceiro seguro" (artigo 27º)
Segundo o ACNUR, não é possível designar de um modo geral países terceiros como sendo "seguros", sem ter em conta cada caso individual[2]. Há preocupações significativas quanto à eficácia, na prática, dos processos de asilo nos países de trânsito situados na periferia da União, levantando-se dúvidas quanto a saber se estes podem legitimamente ser considerados "seguros". Além disso, a directiva permite que os Estados-Membros enviem os requerentes de asilo para qualquer país que esteja disposto a aceitá-los, sem ter de modo algum em conta o mérito dos respectivos pedidos. Permite que os Estados-Membros remetam as suas responsabilidades para países terceiros, independentemente de se saber se o requerente ficará protegido contra o *refoulement* e se será tratado como um caso individual.

c) "países terceiros seguros" (artigo 35º-A, ditos "superseguros")

[1] ACNUR, Comunicados à Imprensa de 30 de Abril de 2004 ("ACNUR lamenta oportunidade falhada de adoptar normas elevadas em matéria de asilo na UE").
[2] Comentários provisórios do ACNUR sobre a proposta de directiva relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (10 de Fevereiro de 2005).

Trata-se de um dos aspectos mais alarmantes da directiva, tendo sido acrescentado ao conceito de país seguro. A directiva parte do princípio de que o nível de protecção existente em países vizinhos da União Europeia é equivalente às normas dos Estados-Membros da União Europeia. Prevê a possibilidade de os Estados-Membros negarem o acesso ao procedimento de asilo a todos os requerentes provenientes desses países. Estas disposições não exigem uma avaliação individual e parecem contrariar o princípio de *non-refoulement*.

d) "País de origem seguro" (artigos 30º, 30º-A e 30º-B)
A lista de países de origem seguros deu origem a problemas graves na primeira versão da directiva. Agora, a lista deixa de estar incluída na directiva; a Comissão adoptará essa lista através de nova legislação. Até à adopção dessa legislação, a directiva prevê que os Estados-Membros possam manter as suas listas nacionais. Tal disposição implica que possam manter listas nacionais mesmo que estas colidam com os critérios definidos na directiva. Nos termos do artigo 30º-B, o ónus da prova recai inteiramente sobre o requerente de asilo e o procedimento deveria ser clarificado.
A utilização do conceito de "país de origem seguro" poderia também dar origem a discriminação entre refugiados, o que não é permitido pela Convenção sobre os Refugiados de 1951 nem pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

e) "Procedimentos acelerados" (artigos 23º-25º)
A directiva permite procedimentos acelerados numa gama de casos demasiadamente alargada. Os procedimentos acelerados, de inadmissibilidade e específicos compreendem várias excepções às salvaguardas básicas, em especial sempre que um pedido é considerado mal fundamentado. Dada a definição extremamente ampla de "pedidos manifestamente infundados", a Amnistia Internacional receia que a maior parte dos pedidos (mais de 80%) seja apreciada segundo um procedimento acelerado, implicando, assim, a aplicação de salvaguardas processuais mais fracas[1]. Pode acontecer os refugiados não serem capazes de apresentar respostas consistentes ou completas por razões pessoais e humanas graves, como sejam as de ordem traumática (por exemplo, guerra, *stress* pós-traumático, violência sexual, etc.).

f) "Casos de procedimento na fronteira" (artigo 35º)
A directiva permite que os Estados apliquem procedimentos na fronteira, o que significa salvaguardas processuais menos do que mínimas para as pessoas que pedem asilo na fronteira ou em zonas de trânsito. Tais práticas conferem poderes e responsabilidades inapropriados aos guardas fronteiriços e confundem objectivos de controlo da migração com protecção de refugiados.

g) "Direitos da Criança" (artigo 15º)
A directiva dispõe que os Estados-Membros podem "abster-se de nomear um representante, caso o menor não acompanhado tenha idade igual ou superior a 16 anos (...)". Nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança, qualquer pessoa com menos de 18 anos deve ser considerada uma criança, sem diferenciação de direitos para os que têm mais de 16 anos. Além disso, o facto de a criança ser ou ter sido casada não indica necessariamente que não

[1] Amnistia Internacional, "Informação destinada aos deputados ao Parlamento Europeu sobre a directiva relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros", Fevereiro de 2005.

necessite de representante. Em alguns países, o casamento não está relacionado com a maturidade da criança.

IV. Conclusão

Relativamente aos pontos críticos apresentados e dada a grande importância desta directiva para uma política comum de asilo, o relator propõe que a comissão aprecie com urgência duas opções principais:

1.) se a directiva na sua versão modificada pode ser alterada, em especial no que diz respeito aos pontos mais importantes, referidos no parágrafo supramencionado.

2.) se a comissão considera necessário pedir um parecer oficial ao Serviço Jurídico do Parlamento Europeu e ao ACNUR, nos termos da Declaração 17 do Tratado de Amesterdão, a fim de apurar se a directiva pode ser anulada pelo Tribunal de Justiça quanto ao procedimento e aos pontos objecto de alteração.