COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha a

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece os critérios e 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 terceiro ou um apátrida

(refonte)

Resumo da Avaliação de Impacto

{COM(2008) 820 final}
{SEC(2008) 2962}

1. INTRODUÇÃO

A adopção de uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho que estabelece os critérios e 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 terceiro (a seguir designado Regulamento de Dublim)[1] estava prevista no Programa de Trabalho da Comissão para 2008[2] como uma das suas iniciativas estratégicas.

Com vista a preparar a segunda fase da legislação em matéria de asilo, tal como solicitado pelo Programa da Haia, a Comissão lançou o processo de avaliação dos resultados alcançados na primeira fase da criação do Sistema Europeu Comum de Asilo (a seguir designado SECA).

No que se refere ao Regulamento de Dublim, a Comissão adoptou, em primeiro lugar, um **relatório de avaliação** abrangente do sistema de Dublim em 6 de Junho de 2007[3] baseado numa vasta gama de contribuições de diferentes intervenientes. Em segundo lugar, a Comissão apresentou, em 6 de Junho de 2007, um **Livro Verde** sobre o futuro do SECA[4] tendo como objectivo identificar as opções possíveis para estruturar a segunda fase do SECA. Enquanto o relatório de avaliação foi utilizado para efeitos de **avaliação técnica** do sistema de Dublim, a consulta baseada no Livro Verde foi utilizada para efeitos de **avaliação política**.

Por último, entre Outubro de 2007 e Julho de 2008 foram organizadas diversas **reuniões de peritos** com os Estados-Membros, ONG e o ACNUR, advogados, juízes e deputados europeus, a fim de obter a sua opinião sobre as melhorias que seria necessário introduzir no Regulamento de Dublim.

As questões suscitadas e as sugestões formuladas durante o processo de consulta constituíram a base para a preparação desta avaliação de impacto.

2. ESTADO DA SITUAÇÃO E PROBLEMAS

Foram identificados os seguintes conjuntos de problemas no que se refere à aplicação do Regulamento de Dublim:

- Disposições operacionais pouco claras ou inadequadas do Regulamento de Dublim são contraproducentes em termos de eficácia do sistema e criam dificuldades para os requerentes de asilo;
- Os litígios entre os Estados-Membros sobre a aplicação das regras de Dublim não são resolvidos de forma eficaz;
- As transferências ao abrigo do procedimento de Dublim podem contribuir para sobrecarregar ainda mais certos Estados-Membros já sujeitos a pressão extraordinária;
- As transferências ao abrigo do procedimento de Dublim podem, em circunstâncias excepcionais, ter por resultado privar os requerentes de asilo de níveis de protecção adequados;

---

1 Número de referência PLTC 2008/JLS/022.

2 COM (2007) 640.

3 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublim, COM(2007) 299 final, SEC (2007) 742. O "Sistema de Dublim" tem como objectivo determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. É constituído pelos Regulamentos de Dublim e Eurodac e pelas respectivas normas de execução.

4 COM (2007) 301.

- Informação e salvaguardas jurídicas inadequadas para os requerentes de asilo no âmbito do procedimento de Dublim;
- A unidade da família e os interesses das crianças e de outros grupos vulneráveis não são suficientemente assegurados pelos Estados-Membros.

A avaliação de impacto examina seguidamente a possível evolução da situação se não for tomada nenhuma medida a nível da UE e conclui que os problemas existentes persistiriam e que se justifica plenamente neste caso uma intervenção da UE.

3. OBJECTIVOS DA POLÍTICA

Os **objectivos gerais** da segunda fase do SECA no que se refere à proposta de alteração do Regulamento de Dublim são i) assegurar que as necessidades dos requerentes de protecção internacional são abordadas globalmente no âmbito do mecanismo de determinação da responsabilidade e aumentar a eficácia do sistema a fim de reduzir o tempo e os recursos gastos pelos Estados-Membros e ii) contribuir para ter em conta de forma mais adequada situações de pressão excepcional nas infra-estruturas de recepção e/ou nas capacidades de tratamento dos processos dos Estados-Membros.

Os objectivos gerais devem ser apoiados, em especial, pelos seguintes **objectivos específicos**:

I) Assegurar que o procedimento de determinação da responsabilidade está a funcionar adequadamente;

II) Assegurar que os litígios entre Estados-Membros são resolvidos de forma eficaz;

III) Evitar sobrecarregar ainda mais os Estados-Membros que se encontram em situações de pressão excepcional e assegurar que os requerentes de asilo beneficiam do nível de protecção adequado;

IV) Reforçar as salvaguardas jurídicas para os requerentes de asilo e permitir-lhes defender melhor os seus direitos;

V) Assegurar o respeito do direito à unidade da família e melhorar a gestão dos grupos vulneráveis a fim de dar resposta às suas necessidades especiais.

São igualmente definidos alguns objectivos operacionais indicativos.

4. OPÇÕES DE POLÍTICA

Tendo em conta a diferente natureza dos objectivos específicos acima mencionados, a avaliação de impacto propõe subopções de política relativamente a cada um deles. A opção preferida foi construída mediante a combinação das subopções preferidas identificadas para cada objectivo específico.

Status Quo (esta opção refere-se a todos os problemas identificados)

O quadro normativo existente permanecerá inalterado e as actividades em curso nos Estados-Membros prosseguirão. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação do Regulamento de Dublim.

4.1. Opção preferida

Dado o nível de complexidade das subopções propostas, este resumo limita-se a uma enumeração dos principais elementos que integram a opção preferida. A opção de política preferida é constituída simultaneamente por **opções legislativas** e por opções centradas no

reforço da cooperação prática entre os Estados-Membros.

No que respeita a:

I) Assegurar que o procedimento funciona de forma adequada, as subopções legislativas preferidas prevêem:

– Introduzir prazos adequados para apresentar e retirar os pedidos e para responder a pedidos apresentados por razões humanitárias e diminuir o prazo de resposta aos pedidos de informações;

– Estabelecer regras relativas ao Estado-Membro que deve suportar os custos ocasionados pelas transferências "Dublim" e clarificar as consequências nos casos de transferência indevida e quando uma decisão de transferência foi anulada em recurso após a pessoa já ter sido transferida;

– Clarificar as circunstâncias e os procedimentos de aplicação de diversas disposições do regulamento (as cláusulas de cessação de responsabilidade e as cláusulas de soberania e humanitária).

As opções de cooperação prática preferidas que complementam as opções legislativas preferidas propõem:

– Identificar e disseminar, através de reuniões de peritos, as melhores práticas para proceder às transferências de requerentes de asilo;

– Elaborar um manual sobre a aplicação dos Regulamentos de Dublim, contendo respostas às questões suscitadas por peritos dos Estados-Membros sobre a aplicação dos regulamentos em casos concretos e que deve ser utilizado como uma referência para casos similares.

II) Assegurar que os litígios entre Estados-Membros são resolvidos eficazmente, a subopção legislativa preferida prevê um mecanismo de conciliação para todas as questões litigiosas resultantes da aplicação do Regulamento de Dublim;

A opção de cooperação prática preferida que complementa a opção legislativa preferida refere-se à criação de um manual sobre a aplicação dos Regulamentos de Dublim (o mesmo que o referido no ponto I).

III) Impedir a sobrecarga suplementar dos Estados-Membros confrontados com uma pressão excepcional e assegurar que os requerentes de asilo beneficiam de um nível de protecção adequado no Estado-Membro responsável, a subopção preferida prevê a possibilidade de tomar, de acordo com as regras aplicáveis em matéria de comitologia, uma decisão de suspender as transferências para o Estado-Membro responsável em circunstâncias limitadas e bem definidas;

A criação de equipas de peritos em asilo, coordenadas a nível da UE, para assistir os Estados-Membros que ficariam sobrecarregados pelo elevado número de transferências "Dublim", é a opção de cooperação prática preferida, parcialmente alternativa à opção legislativa preferida (deve ser aplicada na ausência de uma decisão para suspender as transferências (de acordo com a medida legislativa) ou se tal decisão foi tomada, durante um período temporário até que a situação se estabilize nos Estados-Membros afectados).

IV) Reforçar as salvaguardas jurídicas para os requerentes de asilo e permitir-lhes que defendam melhor os seus direitos, as subopções legislativas preferidas propõem:

– Prever uma obrigação para os Estados-Membros de fornecerem aos requerentes de asilo

informações alargadas sobre o procedimento de Dublim e sobre os direitos que lhes assistem no seu âmbito. Além disso, os Estados-Membros serão obrigados a proceder a uma entrevista específica "Dublim" dos requerentes de asilo sujeitos ao procedimento de Dublim. Prever a necessidade de adoptar um folheto multilingue normalizado em toda a UE sobre o procedimento de Dublim ao abrigo das regras de comitologia aplicáveis;

– Consagrar o direito de recorrer contra uma decisão de transferência e obrigar os órgãos jurisdicionais a examinarem por sua própria iniciativa a necessidade de suspender temporariamente a execução de uma decisão de transferência;

– Definir motivos e condições limitados para a retenção dos requerentes de asilo ao abrigo do procedimento de Dublim. Em especial, tal retenção deve constituir uma medida de último recurso, depois de uma decisão de transferência ter sido notificada ao requerente de asilo e quando todas as outras medidas que não implicam a retenção não forem susceptíveis de produzir resultados satisfatórios, por existirem razões objectivas para crer que há um risco de fuga do requerente de asilo;

– Esclarecer que um requerente de asilo sujeito ao procedimento de Dublim tem, em todas as circunstâncias, acesso ao procedimento de asilo, em conformidade com as regras estabelecidas na Directiva relativa ao procedimento de asilo;

– Reter o direito dos Estados-Membros de enviar um requerente de asilo para um país terceiro, mas somente depois de um exame cuidadoso dos critérios do país terceiro seguro previstos na Directiva relativa ao procedimento de asilo.

V) Assegurar o respeito pela unidade da família e melhorar a gestão dos grupos vulneráveis, as subopções preferidas propõem:

– Reforçar as salvaguardas em relação aos menores não acompanhados, por exemplo: será tornado obrigatório o direito de os menores não acompanhados se reunirem com familiares que se encontrem num Estado-Membro diferente e que deles se possam ocupar; deve ser prevista uma regra relativa à representação dos menores não acompanhados durante o procedimento; deve ser clarificada a aplicabilidade do princípio do "interesse superior da criança" na determinação do Estado-Membro responsável;

– Introduzir uma nova disposição que obriga os Estados-Membros a trocarem as informações relevantes (tais como informações médicas) antes de procederem às transferências "Dublim", com o objectivo principal de assegurarem a continuidade da protecção oferecida aos requerentes de asilo;

– Alargar o direito ao reagrupamento da família mediante a inclusão dos requerentes e beneficiários de protecção subsidiária no âmbito do regulamento e esclarecendo que a aplicação da cláusula de soberania não deve obstar a que os requerentes de asilo se reúnam com membros da sua família. O direito ao reagrupamento com familiares dependentes será tornado obrigatório e a definição de "membro da família" será alargada a fim de assegurar uma maior observância do princípio do "interesse superior da criança". Além disso, a aplicação da cláusula humanitária será alargada a membros da família que não são necessariamente dependentes numa acepção humanitária estrita (tais como os irmãos adultos).

As opções de cooperação prática preferidas que complementam as opções legislativas preferidas referem-se:

– À necessidade de os Estados-Membros assegurarem a formação adequada do pessoal envolvido no procedimento de determinação da responsabilidade, por forma a que possam

tratar de forma adequada casos em que estão envolvidos grupos vulneráveis em particular;

– A criação de uma rede de peritos dos Estados-Membros que se ocupam de menores.

As **principais vantagens** da opção preferida são:

- **A eficiência e a coerência** do procedimento de determinação de responsabilidade serão reforçadas através de medidas legislativas, tais como a fixação dos prazos adequados, a clarificação das circunstâncias e dos procedimentos de aplicação de diversas disposições, bem como através de medidas práticas de cooperação, como a elaboração de um manual sobre a aplicação do Regulamento de Dublim;
- **O nível de protecção** concedido aos requerentes de asilo abrangidos pelo sistema de Dublim será substancialmente reforçado através, por exemplo, da clarificação das condições de retenção e do reforço das salvaguardas jurídicas relacionadas com as decisões de transferência "Dublim".
- As necessidades dos Estados-Membros confrontados com **uma pressão excepcional** serão adequadamente tratadas ao abrigo do procedimento de Dublim e os direitos dos requerentes de asilo neste tipo de situações serão melhor garantidos.

Quanto aos **principais elementos de impacto**:

- A opção de política preferida tem um forte impacto positivo global para os requerentes de asilo sujeitos ao procedimento de Dublim, numa óptica dos direitos fundamentais. Em especial, o direito à unidade da família é consideravelmente reforçado mediante o alargamento do âmbito do conceito de reunificação familiar ao abrigo do procedimento de Dublim; o interesse superior dos menores não acompanhados será melhor tido em conta no decurso do procedimento de Dublim; o direito à liberdade e à livre circulação será reforçado devido à limitação da retenção, etc.;
- Ao assegurar um funcionamento do sistema mais agilizado, mais rápido e mais protector e ao informar melhor os requerentes de asilo sobre a aplicação do mecanismo de Dublim e sobre os seus direitos neste contexto, o incentivo para recorrer a movimentos secundários irregulares poderá ser reduzido, o que terá um impacto positivo final no que se refere à sua aceitação social e integração nas sociedades de acolhimento;

Quanto à **viabilidade financeira**, os custos financeiros e administrativos deverão aumentar em geral, mas em alguns casos poderão igualmente ocorrer reduções de custos ou economias a longo prazo:

- Decorrerão custos adicionais do cumprimento dos novos prazos propostos, mas poderão obter-se certas economias de escala a médio prazo devido a um procedimento mais eficiente;
- Alguns Estados-Membros serão confrontados com custos suplementares se for tomada uma decisão de suspensão das transferências de saída para o Estado-Membro responsável, devido a situações de pressão excepcional, na medida em que passarão a ser responsáveis pela análise dos pedidos das pessoas que não foram transferidas;
- Os custos aumentarão nos casos em que os Estados-Membros tenham de adaptar as informações que existem actualmente aos requisitos desta opção e prever uma entrevista específica "Dublim". Podem decorrer economias se as informações facultadas promoverem uma atitude mais colaborante e mais conforme por parte dos requerentes no âmbito do procedimento de Dublim;

- Se concedido, o efeito suspensivo de um recurso contra uma decisão de transferência pode implicar custos para o Estado-Membro em que o requerente permanecerá temporariamente. Contudo, podem também ocorrer economias devido ao facto de se evitarem os custos de eventuais transferências na sequência de decisões anuladas.
- Reduzir os casos em que requerentes "Dublim" podem ser retidos deve, em princípio, permitir realizar economias, dado que deixará de ser exercida pressão sobre as instalações de retenção dos Estados-Membros e serão reduzidos os custos consideráveis ocasionados por esta situação.
- Os custos aumentarão para assegurar o tratamento dos menores não acompanhados (por exemplo, para assegurar a sua representação durante o procedimento de Dublim) e para trocar informações em relação às pessoas vulneráveis transferidas. Os custos podem aumentar devido às medidas práticas de cooperação, como a formação do pessoal e a criação de uma rede de peritos. Contudo, estes custos poderão em grande parte ser co-financiados no âmbito de projectos ao abrigo do Fundo Europeu para os Refugiados.

5. CONTROLO E AVALIAÇÃO

O controlo e a avaliação da aplicação da opção de política preferida são importantes para assegurar a eficácia do Regulamento de Dublim revisto. A este respeito, a Comissão avaliará a aplicação do regulamento revisto pelos Estados-Membros e apresentará regularmente relatórios sobre a matéria. Continuarão a realizar-se regularmente reuniões de peritos com vista a discutir problemas de aplicação e a trocar as melhores práticas entre os Estados-Membros.

A entrada em vigor do Regulamento relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional[5], que inclui referências específicas aos dados estatísticos relacionados com o sistema de Dublim, contribuirá para assegurar um controlo e avaliação adequados.

Por outro lado, tal como anunciado no Plano de Acção, para além de uma avaliação regular, a Comissão está empenhada em reapreciar o próprio princípio em que se baseia o sistema de Dublim quando a segunda fase do SECA tiver sido lançada.

Poderá recorrer-se aos principais indicadores a seguir apresentados para avaliar os progressos e a eficácia da opção de política preferida para atingir os objectivos de política:

- Aplicação pelos Estados-Membros das alterações propostas ao Regulamento de Dublim;
- Recursos afectados à aplicação das alterações propostas ao Regulamento de Dublim;
- Número de transferências de requerentes de asilo efectuadas em comparação com o número de pedidos de transferência aceites;
- Número de litígios resolvidos no âmbito do mecanismo de resolução de litígios;
- Número de casos em que foram aplicadas as cláusulas de soberania e humanitária;
- Recursos utilizados para informar e prestar assistência jurídica a requerentes de protecção internacional ao abrigo do procedimento de Dublim;
- Número de requerentes abrangidos pelo procedimento de Dublim;
- Transferências suspensas em situações de pressão excepcional;

[5] Regulamento (CE) n.° 862/2007, JO L 199 de 31.7.2007.

- (Distribuição de) pedidos de protecção internacional relativamente à dimensão da população (por 1 000 habitantes) por Estado-Membro;
- Número de equipas de peritos em asilo criadas e enviadas para os Estados-Membros sob pressão excepcional.