

Em direcção a um Sistema Comum Europeu de **asilo** *conferência europeia sobre asilo*

Em direcção a um
**Sistema
Comum
Europeu** de
asilo
conferência europeia sobre asilo

Em direcção a um
Sistema
Comum
Europeu de
asilo

conferência europeia sobre asilo

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

**A Conferência foi co-financiada por Portugal
e o orçamento da Comunidade Europeia [Programa Odysseus]**



COMISSÃO ORGANIZADORA

António Lencastre Bernardo [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]
Jorge Portas [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]
Cláudia Faria [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]
Ana Maria Teles Gomes [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]
Mariália Mendes [*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*]
José Pestana [*Gabinete de Assuntos Europeus / Ministério da Administração Interna*]
José Manuel Andrade [*Direção de Serviços de Documentação, Informação e Relações
Públicas / Ministério da Administração Interna*]
Gabriela Ventura [*Representação Permanente de Portugal em Bruxelas*]
Stephen Ellis [*Secretariado Geral do Conselho da União Europeia*]
Jean Louis DeBrouwer [*Secretariado Geral da Comissão Europeia*]

EDITORES

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Gabinete de Documentação e Direito Comparado
[*Procuradoria Geral da República*]

CONCEPÇÃO E COORDENAÇÃO

Sofia Favila-Vieira

REVISÃO GRÁFICA

Carlos Lacerda
[*Gabinete de Documentação e Direito Comparado*]

DESIGN

José Brandão | Paulo Falardo [*Atelier B2*]

IMPRESSÃO

Rainho & Neves

ISBN: 972-98772-0-3

DEPÓSITO LEGAL: 171637/01

ÍNDICE

004	Nota introdutória
006	Programa
010	SESSÃO DE ABERTURA
011	MINISTRO Fernando Gomes
015	MINISTRO Kari Håkämies
018	PRIMEIRA SESSÃO <i>Protecção Internacional, Novos Desafios</i>
019	PROCURADOR-GERAL ADJUNTO Luís Silveira
021	MINISTRO Otto Schily
035	DRA. Erika Feller
049	PROFESSOR Patrick Weil
057	DR. Brunson Mckinley
064	> Questões da Primeira Sessão
072	SEGUNDA SESSÃO <i>Em Direcção a um Estatuto Comum de Refugiado</i>
073	DR. Anne-Willem Bijleveld
075	DR. Peer Baneke
085	DRA. Maria-Teresa Gil-Bazo
097	PROFESSOR Kay Hailbronner
104	> Questões da Segunda Sessão
124	TERCEIRA SESSÃO <i>Em Direcção a um Procedimento Comum de Asilo</i>
125	SECRETÁRIO DE ESTADO Job Cohen
129	MINISTRA Maj-Inger Klingvall
135	PROFESSOR Nuno Piçarra
145	MINISTRO Jack Straw
154	SESSÃO DE ENCERRAMENTO
155	DR. Jean-Marie Delarue
159	COMISSÁRIO António Vitorino
166	Conclusões / MINISTRO Fernando Gomes
170	Conferência de Imprensa
178	Países e Organizações participantes

NOTA INTRODUTÓRIA

António de Lencastre Bernardo

DIRECTOR-GERAL DO SEF

4

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Portugal, enquanto Presidência do Conselho da UE, com o apoio da Comissão Europeia, decidiu promover, em Lisboa, nos dias 15 e 16 de Junho de 2000, uma Conferência subordinada ao tema “EM DIRECÇÃO A UM SISTEMA COMUM EUROPEU DE ASILO”.

Coube ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Organismo que, em Portugal, tem a competência para decidir sobre a aceitação de análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão – a organização da conferência, que contou com a participação do Senhor Comissário António Vitorino, de representantes dos Estados membros da UE – alguns dos quais a nível ministerial – do ACNUR, da OIM, de organizações não governamentais e de outras entidades e instituições que normalmente acompanham as questões relacionadas com a problemática do Asilo e dos Refugiados.

A decisão da Presidência Portuguesa inseriu-se no quadro das medidas que integram o Plano de Acção aprovado em Viena em 3 de Dezembro de 1998 e teve sobretudo em conta as Recomendações do Conselho Europeu realizado em Tampere em 15 e 16 de Outubro de 1999. É importante sublinhar que nessa Reunião o Conselho Europeu acordou “em trabalhar no sentido da criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra...”

Após dois dias de excelentes intervenções – tanto a nível técnico como de âmbito político – e de interessantes debates, foi possível extrair algumas conclusões, de entre as quais me permito destacar:

- a necessidade de uma abordagem integrada dos problemas de migra-

ção e de asilo – salientando-se o papel relevante que neste domínio podem ter os trabalhos do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração;

- a imprescindibilidade de, na harmonização dos procedimentos de asilo, se procurarem soluções simples e práticas, recorrendo a critérios objectivos que, sem pôr em causa os direitos dos verdadeiros refugiados, permitam lidar mais eficazmente com os pedidos de asilo manifestamente infundados;
- a constatação de que a Convenção de Genebra não cobre todas as situações de necessidade de protecção internacional que se colocam actualmente, pelo que haverá que encontrar outras formas complementares, sem que tal ponha em causa a aplicação integral e abrangente da referida Convenção;
- a recomendação de serem tidas em devida conta as necessidades especiais dos grupos vulneráveis, nomeadamente mulheres e crianças.

Com esta publicação o SEF pretende não apenas editar as intervenções proferidas na conferência, mas, sobretudo, divulgar as opiniões expressas pelos participantes, alargando deste modo, o universo daqueles que poderão ter acesso a tão importantes comunicações.

A elevada participação nos trabalhos, a qualidade dos intervenientes, o espírito de consenso que presidiu à maioria das comunicações e a evidente relevância das conclusões alcançadas leva-me a considerar um sucesso indesmentível a realização da CONFERÊNCIA EUROPEIA SOBRE ASILO, à qual fica indissociavelmente ligado o SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, Instituição que teve a honra e o privilégio de propor e promover a sua organização.

Lisboa, 28 Fevereiro 2001

 José Carlos Zemanova

6

Actas relativas
à conferència
europeia sobre
ASILO

PROGRAMA

Em Direcção a um Sistema Comum Europeu de Asilo

Conferência organizada

pela PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

com o apoio da COMISSÃO EUROPEIA,

Lisboa, dias 15 e 16 de Junho de 2000

SESSÃO DE ABERTURA

Introdução

Fernando Gomes,

MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA DE PORTUGAL

Kari Håkämies,

MINISTRO DO INTERIOR DA FINLÂNDIA

7

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

PRIMEIRA SESSÃO [15 de Junho]

Protecção Internacional, Novos Desafios

A situação geopolítica mundial actual, caracterizada por graves violações dos direitos humanos em inúmeras regiões do mundo, coloca hoje aos Estados, bem como a todas as Organizações Humanitárias, novos desafios em matéria de concessão de protecção internacional. O elevado número de requerentes de asilo e pessoas deslocadas, a distinção cada vez mais imperceptível entre os refugiados na acepção da Convenção de Genebra e as pessoas que, por motivo de conflitos armados, guerras civis ou graves violações dos direitos humanos, fogem dos seus países de origem, aos quais se junta ainda um elevado número de imigrantes económicos, torna cada vez mais difícil encontrar as soluções adequadas e efectivas para as situações, de diferente natureza, em que é exigida a concessão de protecção internacional. Poderá o sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, ser um passo decisivo para a União Europeia alcançar respostas certas e efectivas aos desafios que tais situações lhe colocam?

Presidente da mesa:

Luís Silveira, PROCURADOR-GERAL ADJUNTO

Otto Schily,

MINISTRO DO INTERIOR DA ALEMANHA

Erika Feller,

DIRECTORA DO DEPARTAMENTO DE PROTECÇÃO INTERNACIONAL – ACNUR GENEBRA

Patrick Weil,

PROFESSOR UNIVERSITÁRIO – UNIVERSIDADE PARIS I / SORBONNE

Brunson Mckinley,

DIRECTOR-GERAL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES

> Debate <

SEGUNDA SESSÃO [15 de Junho]

Em direcção a um Estatuto Comum de Refugiado

A definição e concretização de um estatuto comum de refugiado é, porventura, um dos maiores desafios que os Estados membros da União Europeia enfrentam com vista a uma desejável harmonização da política de asilo e refugiados. Apesar dos importantes passos que nesta matéria já foram dados, é fundamental encontrarem-se regras comuns e harmonizadas que, possibilitando uma aplicação uniforme da Convenção de Genebra e de outros mecanismos internacionais de protecção subsidiária, garantam níveis equivalentes de protecção, independentemente do Estado membro que proceda à instrução e decisão dos pedidos de protecção internacional. Qual o caminho e a estratégia a seguir com vista a um estatuto comum de refugiado, sem que a União Europeia corra o risco de colocar em causa a Convenção de Genebra?

Presidente da mesa:

Anne-Willem Bijleveld, DIRECTOR DO GABINETE DA EUROPA – ACNUR GENEBRA

Peer Baneke

SECRETÁRIO-GERAL DO ECRE

Maria-Teresa Gil-Bazo

DIRECTORA EXECUTIVA PARA AS QUESTÕES RELATIVAS AO ASILO – DEPARTAMENTO PARA A UE DA AMNISTIA INTERNACIONAL

Kay Hailbronner

PROFESSOR UNIVERSITÁRIO – UNIVERSIDADE DE CONSTANÇA

> Debate <

TERCEIRA SESSÃO [16 de Junho]

Em direcção a um Procedimento Comum de Asilo

A adopção de normas mínimas em matéria de concessão do estatuto de refugiado, deixando aos Estados membros uma margem de flexibilidade para determinar os vários aspectos dos mecanismos administrativos necessários para aplicar as garantias processuais que venham a ser consagradas num instrumento vinculativo, será um passo decisivo e determinante em direcção a um sistema comum europeu de asilo. Um futuro instrumento comunitário juridicamente vinculativo, que conceda suficientes margens de flexibilidade, poderá constituir uma primeira etapa de um futuro processo único europeu de asilo. Que vantagens poderão os Estados membros identificar e retirar de um tal processo único?

Presidente da mesa:

Job Cohen, SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA DOS PAÍSES BAIXOS

Maj-Inger Klingvall

MINISTRA RESPONSÁVEL PELA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, A MIGRAÇÃO E A POLÍTICA DE ASILO DA SUÉCIA

Nuno Piçarra

PROFESSOR UNIVERSITÁRIO – UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Jack Straw

MINISTRO DO INTERIOR DO REINO UNIDO

> Debate <

8

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

Jean-Marie Delarue

DIRECTOR DA DIRECÇÃO DE LIBERDADES PÚBLICAS E ASSUNTOS JURÍDICOS / FRANÇA

em representação de Jean-Pierre Chevènement

António Vitorino

COMISSÁRIO EUROPEU DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS

Fernando Gomes

MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA DE PORTUGAL

10

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

SESSÃO DE ABERTURA

Fernando Gomes

MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA DE PORTUGAL

Senhor Ministro do Interior da Finlândia e caro colega,
Senhor Ministro do Interior da República Federal da Alemanha e caro colega,
Senhor Presidente da Comissão dos Direitos Constitucionais,
Liberdades e Garantias do Parlamento Português
e Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo,
Senhores Participantes

É com o maior prazer que dou as boas-vindas a todos os presentes. A todos quantos participam neste encontro, desejo uma óptima estada no nosso país, nesta acolhedora cidade de Lisboa. Tenho a expectativa de que esta conferência constituirá uma iniciativa marcante no processo de harmonização em matéria da política de asilo na União Europeia, e estou convicto que os trabalhos e debates que nos propusemos e dispusemos realizar nestes dois dias correrão da melhor forma. Desejo, por isso, a todos, oradores e participantes, um óptimo trabalho na certeza de que os resultados serão positivos.

Ao organizarmos esta conferência, enquanto Presidência em exercício do Conselho e em conjunto com a Comissão Europeia, propomo-nos dar um impulso adicional à concretização do conceito do sistema comum europeu de asilo, conceito que foi definido e adoptado no Conselho Europeu de Tampere, realizado sob a presidência finlandesa, em Outubro passado. A conferência pretende também ser um contributo substancial para que os debates futuros a terem lugar no quadro dos trabalhos e compromissos que, num processo claro de integração, a União Europeia assumiu no que se refere à política de asilo, bem como pretende directa ou indirectamente ser um contributo para as políticas em matéria de imigração e de vistos. A fim de melhor nos podermos aperceber de como é importante e decisivo este momento em que nos encontramos e para que, com base naquilo que foi já realizado, começarmos a tomar consciência do muito que ainda há para alcançar, seja-me permitido que realce, em traços gerais, as principais fases e etapas que nos trouxeram até aqui.

A primeira iniciativa comunitária no sentido de tentativa de coordenação das políticas nacionais de imigração e asilo consistiu na criação, no

longínquo ano de 1986, do Grupo Ad Hoc Imigração, o qual funcionava na base do método intergovernamental puro, completamente estranho aos tratados e à estrutura da então Comunidade Económica Europeia. Porém, no que respeita ao mais recente e próximo processo de integração europeia, é forçoso destacar três etapas que marcam o sentido do caminho que a União Europeia nestes domínios se propôs traçar e que são marcadas pelo Tratado de Amesterdão, o Plano de Acção de Viena, aprovado em Dezembro de 1998, e as Conclusões do Conselho Europeu de Tampere em Outubro de 1999.

No Plano de Acção de Viena, em concretização, e no desenvolvimento dos artigos 61.º e 63.º do Tratado de Amesterdão, foi definido um calendário muito preciso e ambicioso de medidas a adoptar em matéria de asilo e de imigração, no prazo de dois e de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado. Assim, ficou entendido que, no prazo de dois anos, se assumia o compromisso de serem adoptadas medidas relativas à avaliação dos países de origem, requerentes de asilo e imigrantes, para estabelecer uma abordagem específica por país, e ainda medidas relativas à concretização da Convenção de Dublin, à implementação do Sistema EURO-DAC, à adopção de normas mínimas em matéria de concessão e retirada do estatuto de refugiado, à limitação dos movimentos secundários dos requerentes de asilo entre os Estados membros, à definição de normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo e, finalmente, ficou entendido, realizar no mesmo prazo de dois anos, um estudo com vista a identificar as vantagens de um processo único de asilo europeu. Por outro lado, neste mesmo Plano de Acção de Viena, o Conselho comprometeu-se ainda, no prazo de cinco anos, a adoptar medidas que se traduzam numa identificação e implementação das medidas enumeradas na estratégia de migração europeia, ainda no prazo de cinco anos, a definir normas mínimas em matéria de condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado, e em encontrar as normas mínimas de protecção subsidiária a pessoas que necessitem de protecção internacional. Este Plano de Acção de Viena prevê igualmente medidas a adoptar o mais rapidamente possível em matéria de protecção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem, bem como medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada dos encargos dos Estados membros no acolhimento de pessoas deslocadas. Isto quanto ao Plano de Acção de Viena.

Por sua vez, o Conselho Europeu de Tampere, nas suas conclusões, reiterou a importância que a União e os Estados membros atribuem ao respeito absoluto do direito de requerer asilo e concluiu em trabalhar no sentido

da criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, no sentido de incluir uma definição funcional e clara do Estado responsável pela análise dos pedidos de asilo, definir as normas comuns para um processo de asilo equitativo e eficaz, condições comuns mínimas de acolhimento dos requerentes de asilo, uma aproximação das normas em matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado, bem como uma previsão de formas de protecção subsidiárias que ofereçam um estatuto adequado a qualquer pessoa, que necessite de protecção internacional.

Por outro lado, o Conselho de Tampere reafirmou ainda as prioridades estabelecidas no Tratado de Amesterdão e no Plano de Acção de Viena no sentido de o Conselho adoptar, com base em propostas da Comissão, as decisões necessárias ao cumprimento das metas a que a União se propôs de acordo com o calendário ali definido. Tendo presente o calendário fixado no Plano de Acção de Viena, devemos dar-nos conta, e este é o momento adequado para o fazer, que passou já mais de um ano do período de dois anos em que o Conselho se comprometeu a adoptar determinadas medidas. Este será então um momento crucial para dar um impulso aos trabalhos a realizar e para debater com a sociedade civil, em conformidade com as regras democráticas e de transparência que nos orientam, as dificuldades que enfrentamos e as soluções que necessitamos de adoptar. É por isso momento de balanço e de perspectivar o futuro. Imbuídos de tais princípios, propusemo-nos promover um debate público entre os principais responsáveis políticos em matéria de asilo de todos os Estados membros e outros parceiros e entidades internacionais, que terão, com certeza, um contributo muito válido a prestar neste domínio. Nesse sentido, para além dos intervenientes políticos dos Estados membros da União Europeia, procurámos ter entre nós altos funcionários de outros Estados, com quem a União prossegue relações institucionais privilegiadas, e representantes das principais organizações internacionais e não governamentais que actuam nesta matéria, bem como individualidades que, pelo seu prestígio académico e experiência neste assunto, poderão contribuir com ideias inovadoras e estruturantes para as medidas a adoptar a curto e médio prazo na União Europeia. No que respeita às áreas temáticas que nos propusemos abordar, diria que tocam em três questões-chave com que a União Europeia se depara actualmente.

No painel desta manhã prevemos analisar as dificuldades e desafios que a actual situação geopolítica mundial complexa coloca em termos de necessidade de protecção internacional, bem como as linhas estratégicas comuns que lhe permitem fazer face com a celeridade, justiça e eficácia

necessárias. Hoje, de tarde, será discutida uma das questões, porventura mais difíceis, que os Estados membros e a União Europeia enfrentam em matéria de harmonização da política de asilo e de refugiados, isto é, a definição e conteúdo comum do estatuto de refugiado e de outras formas de protecção complementares adequadas. Finalmente, amanhã, tentaremos perspectivar e debater as possíveis soluções processuais a nível europeu para se alcançarem melhores e mais harmonizadas decisões no quadro dos sistemas nacionais de concessão e de protecção internacional. Convicto que os trabalhos que, aqui, vamos levar a cabo resultarão em conclusões que permitirão encontrar novas ideias e soluções para as medidas necessárias a uma política de asilo mais justa, humanitária e eficaz e a uma melhor e mais adequada protecção internacional das pessoas que dela necessitam, é convicto de tudo isto, que desejo a todos os presentes um bom trabalho. Muito obrigado.

14

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Senhoras e Senhores,

Até à Segunda Guerra Mundial, os fluxos de refugiados eram gerados, regra geral, por acontecimentos pontuais. Na década de 50, subsistia a convicção de que a problemática dos refugiados não passava de um fenómeno passageiro. O número de refugiados manteve-se constante até finais da década de 1970, rondando os 2-3 milhões, mas desde então tem aumentado a um ritmo acelerado. O problema associado aos refugiados palestinianos foi o primeiro a revelar-se crónico. Desde aí, tem havido inúmeras situações problemáticas de refugiados para as quais não temos conseguido encontrar soluções com carácter permanente. O fim da Guerra Fria, a par de uma maior facilidade a nível da troca de informações e da circulação de pessoas, também teve consequências sobre este fenómeno. Hoje, o número de refugiados no mundo eleva-se já a 20 milhões.

Desde a década de 1980 que as razões pelas quais as pessoas abandonam a sua terra natal vêm sendo cada vez mais incompatíveis com os critérios estabelecidos na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados. As pessoas tendem a abandonar o seu país cada vez mais espontaneamente. Todavia, enquanto o número de requerentes de asilo vem registando um aumento, o número de pessoas a quem os países de acolhimento concedem asilo tem vindo a diminuir.

Um grande número de países, entre os quais a Finlândia, tem-se debruçado sobre as seguintes questões:

- Como assegurar que a ajuda é concedida a quem verdadeiramente dela necessita?
- Como evitar a imigração ilegal e a utilização abusiva dos procedimentos de asilo?

Evidentemente que ninguém pode ser censurado por procurar obter melhores condições de vida, para si e para a sua família. No entanto, é óbvio que, na Europa, apenas a um reduzido número de requerentes de asilo se poderá conceder o direito de residência.

Nestas circunstâncias, o que fazer para resolver o problema dos refugiados?

- Em primeiro lugar, importa naturalmente reduzir o número de refugiados, mediante a percepção e a análise das razões subjacentes ao fenómeno. Nos últimos tempos, esta abordagem tem, justificadamente, assumido uma importância cada vez maior, nomeadamente na UE.

- Em segundo lugar, uma vez ultrapassadas as crises, ou quando as pessoas já não necessitam de protecção, o regresso ao respectivo país deve, sempre que possível, ser apoiado.

Na eventualidade de os refugiados não poderem regressar ao seu país de origem, deve procurar-se instalá-los com residência permanente em regiões próximas do seu país.

- Por último, poderá revelar-se necessário fixar a residência dos refugiados em países longínquos, como sucede, por exemplo, no âmbito de regimes de quotas de refugiados. A Finlândia é um dos países, cujo regime de acolhimento de refugiados é desta natureza.

As tradições e outros factores de cariz nacional tendem muitas vezes a caracterizar a política de imigração de cada país. O mesmo se verifica no tocante à política de asilo – são os próprios Estados que decidem sobre os procedimentos de asilo a adoptar a nível nacional. Contudo, face ao aumento crescente do número de requerentes de asilo, impõe-se um reforço da cooperação neste domínio, tanto a nível europeu como a nível internacional.

Da integração europeia resultou a necessidade de os Estados membros aproximarem as suas políticas em matéria de imigração. Temos vindo a estudar as possibilidades de racionalizar determinados procedimentos, como, por exemplo, a apreciação dos pedidos de asilo. Isto poderia fazer-se, por exemplo, utilizando o conceito de “país seguro”, bem como procedimentos simplificados assentes noutras razões.

No quadro da sua política de asilo, a Europa deve ter em atenção as seguintes questões:

- Quais os estrangeiros requerentes de asilo a quem pode ser concedido o direito de permanência num Estado membro da UE?
- Quais os procedimentos de análise de pedidos de asilo susceptíveis de nos permitirem, não apenas conceder o direito de residência a quem dele mais necessita, mas também evitar a apresentação de pedidos de asilo injustificados?

O Conselho Europeu extraordinário de Tampere, realizado em Outubro

de 1999 no âmbito da Presidência finlandesa da UE, foi convocado em resultado da crescente necessidade de definir orientações políticas no domínio da justiça e assuntos internos. A cimeira concluiu que uma das prioridades políticas da União deve ser a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. As Conclusões de Tampere podem ser consideradas os alicerces da futura política da UE em matéria de asilo.

Segundo as Conclusões de Tampere, o Sistema Comum Europeu de Asilo deverá incluir:

- a determinação inequívoca e viável do Estado responsável pela apreciação do pedido de asilo;
 - normas comuns aplicáveis a um procedimento de asilo justo e eficaz, bem como condições mínimas de recepção dos requerentes de asilo;
 - uma gestão mais eficiente dos fluxos migratórios em todas as suas fases, o que requer a realização de campanhas eficazes de informação sobre as possibilidades reais de imigração legal;
 - a adopção de legislação que preveja severas sanções contra o tráfico de seres humanos;
 - uma mais estreita cooperação entre os serviços de controlo fronteiriço dos actuais Estados membros e os dos Estados candidatos à adesão à UE;
- e
- a celebração de acordos de readmissão tendo em vista o retorno de pessoas que entraram no país ilegalmente;

Estas medidas, porém, ainda estão por alcançar. Em minha opinião, deveríamos tomar medidas concretas tão rapidamente quanto possível.

Caros participantes nesta conferência,

A Finlândia deseja, também ela, dar o seu contributo para a resolução desta problemática e ajudar aqueles que carecem de protecção – isto é, desejamos conceder a estas pessoas asilo no nosso país. Nesta perspectiva, a Finlândia comprometeu-se a assumir as obrigações decorrentes dos acordos internacionais na matéria, o que significa que renunciámos em parte à nossa soberania. Além disso, temos por objectivo reduzir a problemática dos refugiados através da nossa política externa e de desenvolvimento. Esforçamo-nos igualmente por impedir que a criminalidade internacional ligada à exploração abusiva de refugiados, como a imigração ilegal, entre no nosso país. Faço votos para que, nesta conferência de dois dias, tenhamos a oportunidade de debater tão abertamente quanto possível os nossos princípios comuns europeus em matéria de asilo. Creio que esta conferência é a ocasião propícia para debatermos este assunto.

Espero que gostem da conferência! Muito obrigado!

18

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

PRIMEIRA SESSÃO
Protecção Internacional, Novos Desafios

Sessão primeira que é subordinada ao título “Protecção Internacional – Novos Desafios” e eu penso, pessoalmente, que a escolha foi muito estratégica. De facto, presentemente, neste âmbito, até há quem diga que se verifica uma dupla contradição: uma contradição, primeiro, no tocante ao tratamento do direito de asilo e da situação dos refugiados a nível individual. Aí, o nível de protecção garantido pelas normas internacionais vigentes, nomeadamente a Convenção de Genebra de 1951, é talvez mais forte, mais aberto, mais progressivo, mais garantístico do que alguns actores da vida internacional, hoje, por ventura, gostariam, mas, por outro lado, deparamos também com uma outra contradição quando tomamos a perspectiva dos movimentos de massa, das deslocações massivas de um país para outro ou mesmo dentro do mesmo país, fenómenos que não estão hoje ainda devidamente cobertos e regulados por normas internacionais. É por isso que estamos todos muito gratos por os oradores de hoje nos irem decerto ajudar a deslindar algumas destas contradições. Oradores que, como já puderam verificar pelo programa, constituem uma escolha de verdadeira eleição, sobretudo, porque aliam uma sólida preparação teórica e cultural de base a uma longa experiência de campo, experiência junto das realidades do asilo e do refúgio.

São eles Madame Erika Feller, Directora do Departamento de Protecção Internacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o Professor Patrick Weil que é professor em Paris I, Sorbonne, e o Senhor Brunson Mckinley que é Director-Geral da Organização Internacional para as Migrações. Seguindo a ordem do programa, vamos pedir primeiro que intervenha a Senhora Erika Feller.

20

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Senhoras e Senhores,

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu colega, Ministro Fernando Gomes, e ao Senhor Comissário Vitorino o facto de terem provido esta conferência. Como é do vosso conhecimento, o Conselho Europeu de Tampere encarregou-nos da criação de um “Sistema Comum Europeu de Asilo”, com vista a assegurar um tratamento justo dos nacionais de países terceiros, bem como um controlo adequado dos fluxos migratórios. Não é apenas com negociações em Bruxelas que estes objectivos ambiciosos irão certamente ser alcançados, com todo o devido respeito pelo trabalho aí realizado. Além desse trabalho, é necessário que haja uma troca de experiências franca e livre dos condicionalismos da negociação. Com este objectivo em mente, faço votos para que esta Conferência dê um impulso significativo ao trabalho a desenvolver futuramente neste domínio, na União Europeia.

Começarei por pedir a vossa compreensão para o facto de não me ser possível participar na Conferência até ao final. Infelizmente, terei de deixar a bela

cidade de Lisboa à hora do almoço². Com efeito, estão a decorrer em Berlim as conversações germano-russas e, atendendo à visita da delegação russa, chefiada pelo Presidente Putin, não poderei permanecer convosco para além daquela hora. Gostaria de agradecer de modo especial ao meu colega Fernando Gomes por ter alterado o programa previsto, dando-me assim a oportunidade de vos dirigir a palavra esta manhã.

A minha tese principal é relativamente simples, sendo, por assim dizer, inerente às Conclusões de

¹ Foi nomeado Ministro do Interior em Outubro de 1998, cargo que ocupa até à data. Antes disso pertencia ao Comité de Assuntos Internos e ao Comité de Assuntos Jurídicos.

² A visita a Berlim de uma delegação russa chefiada pelo Presidente Putin obrigou o Ministro Schily a fazer a sua intervenção antes do início da Primeira Sessão da Conferência, fora do contexto do painel de conferencistas em que estava previsto intervir.

Tampere. A minha tese principal é que os problemas da concessão de asilo, da protecção temporária e da migração, em geral, têm de ser entendidos nos seus respectivos contextos. Se estes problemas forem misturados, o Estado deixa de ter capacidade de acção. O meu colega Kari Håkämies já se referiu a esta difícil situação. Se a maioria dos procedimentos de asilo for, de facto, utilizada para impor a imigração, por razões absolutamente compreensíveis que não podem ser condenadas do ponto de vista moral, gerar-se-á uma situação politicamente precária, já que o Estado deixa de poder actuar, passando apenas a poder reagir. Nos casos em que existem problemas com a aceitação da concessão de asilo e de outras decisões humanitárias, acaba por se utilizar uma linguagem polémica e exagerada, como hoje em dia se verifica, por vezes, na Alemanha, onde é afirmado, por exemplo, que necessitamos mais de pessoas que nos sejam úteis e menos de pessoas que se aproveitem da nossa generosidade. Não vale a pena fecharmos os olhos a esta realidade. O que importa é que os países de acolhimento tenham capacidade de acção no domínio da política de migração, ou que a recuperem, consoante o caso, e isto não só no interesse das suas próprias sociedades mas também no interesse de uma protecção efectiva dos refugiados, com base nos princípios defendidos pela União Europeia.

Estou convicto de que a imigração de pessoas oriundas de outros países e de outras esferas culturais contribui para o enriquecimento da sociedade de acolhimento do ponto de vista económico, demográfico e cultural. Da experiência histórica da Alemanha podemos concluir que o intercâmbio populacional e os fluxos migratórios têm tido, regra geral, um efeito positivo no desenvolvimento do meu país. Nasci na região de Ruhr. Nos anos vinte, verificou-se nesta região da Alemanha um forte afluxo de migrantes polacos. A revitalização do futebol alemão não teria tido lugar sem a imigração polaca, como facilmente se deduz se atendermos aos nomes dos jogadores das primeiras equipas nacionais alemãs.

No entanto, Senhoras e Senhores, não podemos ignorar que a imigração incontrolada e ilimitada também pode ter um impacto negativo na estabilidade social, económica e política do país de acolhimento. A imigração deve ser um fenómeno compatível do ponto de vista social. Deve ser aceite pela sociedade do país de acolhimento. Esta aceitação por parte da população é extremamente importante, pois, de outro modo, desenvolver-se-ão no seio da sociedade potenciais focos de conflito consideráveis, que – falando cuidadosamente – são susceptíveis de serem utilizados para fins de propaganda por forças politicamente indesejáveis.

De quando em vez, argumenta-se que o **desenvolvimento demográfico** obriga as nações industrializadas a prosseguirem uma política de imigração

activa, e que é chegado o tempo de introduzir regras de admissão mais generosas e proceder a uma abertura das fronteiras. Trata-se aqui sem dúvida de uma questão importante, que não devemos negligenciar. O tempo de que disponho não me permite abordar todos os aspectos deste tema complexo, pelo que me limitarei a proferir as observações que se seguem. É um facto que a população europeia residente está a envelhecer e que o rácio chamado da terceira idade, isto é, a relação entre a faixa etária dos 15 aos 64 e a população com idade superior a 65 anos irá provavelmente duplicar ou até mesmo triplicar. Os demógrafos estimam que, em termos matemáticos, a Alemanha necessitará até ao ano 2050 de cerca de 500.000 imigrantes por ano, a fim de manter o número de pessoas assalariadas ao nível de 1995.

É duvidoso, porém, que estes valores abstractos possam constituir a base de uma política. Logo à partida se coloca a questão de saber até que ponto uma imigração desta dimensão não tenderia a sobrecarregar o nosso mercado de trabalho, ou seja, se haveria postos de trabalho em número suficiente. Mas coloca-se porventura uma outra questão ainda mais importante, nomeadamente, a de saber se esse tipo de imigração em massa, que é igualmente acompanhado por mudanças nas estruturas étnica e cultural da população, é possível sem um amplo consenso político. Eu diria que no caso da Alemanha, a ausência de consenso político comprometeria seriamente a paz interna, e penso que devemos ter em conta estas considerações. Isto significa que uma política de imigração activa não pode, por si só, resolver os problemas de uma lacuna demográfica. Poderá, quando muito, atenuar os seus efeitos na economia e no sistema de segurança social.

Teremos de enfrentar as necessárias mudanças estruturais nos países de acolhimento. A política de imigração é sem dúvida um instrumento importante, mas é apenas um entre muitos outros. Além disso, só poderão dar o necessário contributo para a salvaguarda do sistema de segurança social os imigrantes passíveis de serem integrados no país de acolhimento sem custos excessivos, e que estejam aptos a desenvolver um trabalho assalariado sujeito às contribuições para a segurança social. É evidente que nem todos os migrantes preenchem estes requisitos. Por conseguinte, todos os Estados têm um interesse fundamental em controlar a migração e em estar em posição de decidir a que cidadãos estrangeiros deve ser concedida residência permanente.

A capacidade de agir no domínio da política de migração é **condicionada** por diversos factores. Pelo menos, é o que se verifica na Alemanha. Os países de acolhimento ficam expostos a uma migração não controlável ao assumirem obrigações legais, por exemplo, em matéria de protecção de

refugiados, nos termos da Convenção de Genebra, ou em matéria de reagrupamento familiar, ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Além disso, existem obrigações por força da legislação nacional, que, na Alemanha, decorrem fundamentalmente do compromisso em relação aos direitos fundamentais, tais como o direito de asilo e o direito à protecção do casamento e da família, previstos na Constituição. Existem ainda razões factuais subjacentes à migração incontrolável. Nenhum Estado livre poderá impedir por completo a migração ilegal.

Face a este panorama, coloca-se a questão de saber se a capacidade dos países de acolhimento para controlarem a migração se encontra de tal modo limitada que eles têm de procurar novas abordagens. Esta questão, Senhoras e Senhores, tem estado no centro do debate na Alemanha, nas últimas semanas, desde que o Chanceler Federal Schröder anunciou a ideia de lançar um programa com aplicação imediata para o recrutamento de peritos estrangeiros em tecnologias de informação. Entretanto, tomámos decisões importantes neste domínio. A análise que aqui estamos a efectuar avançará porventura um passo se eu vos fizer uma breve descrição da experiência alemã no domínio da política de asilo e migração. Estou plenamente ciente de que os Estados europeus têm experiências muito diferentes neste domínio. Na Alemanha, promovo sempre a ideia de que não nos devemos concentrar apenas em nós próprios, mas devemos também estar atentos aos problemas com que os outros países se debatem. Senhoras e Senhores, alguns de entre vós sustentarão, e com razão, que os seus Estados não perderam a sua capacidade de acção. A estes Estados, a questão põe-se, talvez, de outra maneira, nomeadamente, como manter a capacidade de acção a longo prazo? Durante algum tempo, tivemos a impressão de que o Reino Unido, por exemplo, não tinha problemas desta natureza. Entretanto, soubemos que também o Reino Unido tem de lidar com estes problemas em grande escala, e estou ansioso por saber o que o meu amigo Jack Straw vos irá dizer amanhã. Infelizmente, não estarei aqui para acompanhar o seu discurso, mas não deixarei de o ler mais tarde.

Passarei agora, então, a descrever as três fases que ao longo do tempo caracterizaram a situação da migração na Alemanha. Uma primeira fase foi o período dos anos 50 e 60, marcado por uma enorme carência de mão-de-obra; a segunda fase coincide com os anos 90, e, por último, a terceira fase é a situação presente. Por favor, não entendam isto como uma sequência estritamente cronológica, porque as duas primeiras fases continuam a ter repercussões no presente.

A primeira fase, que graças à recuperação económica da Alemanha após a guerra foi também designada de “Wirtschaftswunder” (milagre econó-

mico), e que abrangeu o período dos anos 50 e 60, foi caracterizada, em termos de política de migração, pelo recrutamento de mão-de-obra estrangeira – “trabalhadores convidados”, como eram então chamados –, proveniente sobretudo da Turquia e da ex-Jugoslávia. Durante esta fase, o Governo alemão prosseguiu uma política activa de imigração, tendo estabelecido as condições e os limites por que deveria ser regido o afluxo de trabalhadores estrangeiros. Isto, porém, não nos impediu de cometer graves erros. A expressão “trabalhador convidado”, por exemplo, retratava a expectativa geral de que a estada destas pessoas na Alemanha seria apenas temporária, regressando depois aos seus países de origem. Esta expectativa nunca veio a concretizar-se. E atendendo a que naquela altura existia essa expectativa errada, não foram tomadas quaisquer medidas para integrar os trabalhadores convidados, omissão esta pela qual ainda hoje estamos a pagar um preço. Face à recessão económica no início da década de 70, pôs-se um fim ao recrutamento de mão-de-obra estrangeira. À época, residiam na Alemanha cerca de 2,5 milhões de trabalhadores convidados. A proibição de recrutamento decretada em 1973, porém, não se traduziu num decréscimo da população estrangeira residente, mas antes num aumento da mesma. A grande maioria dos trabalhadores convidados optou por ficar definitivamente na Alemanha. Com o passar do tempo, as suas famílias juntaram-se a eles. Por conseguinte, a posterior imigração dos familiares foi uma das principais razões para o acréscimo da população estrangeira residente, que aumentou de cerca de 4 milhões, em 1973, para 7,3 milhões, no ano passado, ou seja, para praticamente o dobro. Todos os anos, mudam-se para a Alemanha através do reagrupamento familiar cerca de 70.000 estrangeiros. Esta a razão das nossas reservas em relação à questão de alargar o direito à posterior imigração de familiares.

De salientar ainda que o recrutamento de trabalhadores convidados se veio a revelar um factor de atracção no contexto das guerras na ex-Jugoslávia. Trata-se aqui também de um aspecto importante. Quem foge do seu país de origem – situação diversa de quem imigra por motivos de trabalho, e aqui podemos ver a interacção de determinadas evoluções –, procurará protecção, antes de mais, onde encontrar compatriotas seus. Esse motivo é, só por si, por causa do problema da língua, um chamariz. Daí o elevado número de bósnios e, no ano passado, de kosovares que procuraram refúgio na Alemanha.

Enquanto a primeira fase migratória foi desencadeada pela própria Alemanha, isto é, resultou de uma política activamente empreendida por nós, já a **segunda fase** correspondeu a um período de migração incontrolada, e supostamente incontrolável, pelo menos, não pôde ser controlada

nas circunstâncias existentes na altura. Tratou-se de uma fase caracterizada por um acréscimo muito acentuado do número de requerentes de asilo. Em 1988, a Alemanha registou 103.000 requerentes de asilo. Este número cresceu constantemente até atingir o seu valor máximo em 1992, ano em que registámos mais de 438.000 pedidos de asilo. Nos anos de 1992 e 1993, a Alemanha admitiu um total de 760.000 requerentes de asilo. Além disso, chegaram à Alemanha mais de 350.000 refugiados da guerra civil na Bósnia Herzegovina, bem como 450.000 repatriados de origem étnica alemã, que, embora possuindo a nacionalidade alemã, são considerados pela população local como estrangeiros, atendendo às suas diferentes biografias e problemas de língua. Isto significa que a Alemanha teve de fazer face a um afluxo de mais de 1,5 milhões de pessoas durante aqueles dois anos, o que naturalmente se traduziu em problemas de integração. Na altura, a aceitação do direito de asilo por parte da população, e em especial por parte das camadas mais baixas da população e dos estrangeiros há muito residentes na Alemanha, estava comprometida. Isto significa que não se tratou de um problema puramente étnico da população local face à imigração, mas sim de uma espécie de competição pelo alojamento, pelos postos de trabalho, por vagas nos jardins de infância, entre outras coisas.

Fazendo uma breve análise da taxa de reconhecimento na altura e dos então principais países de origem, de entre os quais a Roménia e a Bulgária, facilmente se conclui que a grande maioria dos requerentes de asilo utilizou indevidamente o direito de asilo para entrar na Alemanha e aí estabelecer residência. É uma atitude que não condeno, do ponto de vista moral, mas que não se inscreve na linha dos objectivos visados pelo direito de asilo. Mais uma vez, para que fique bem claro: em 1992, entraram na Alemanha mais de 100.000 pessoas oriundas da Roménia. A taxa de reconhecimento era quase nula. E 100.000 pessoas é aproximadamente a dimensão de uma cidade alemã. Temos de ter isto em linha de conta para entendermos até que ponto a situação se tinha agravado. Em consequência, grupos extremistas de direita instigaram ao xenofobismo e à prática de hostilidades contra os estrangeiros. Cometeram inúmeros crimes de xenofobia, nomeadamente, ataques incendiários que causaram a morte de pessoas alojadas em centros para requerentes de asilo. A situação tornara-se muito tensa.

O Parlamento respondeu ao aumento constante do número de requerentes de asilo que se vinha registando desde os anos 70 com a promulgação de sete novas leis. Em última análise, porém, sem êxito, já que elas não forneceram os meios para conter o afluxo de requerentes de asilo. O direito

fundamental de asilo, tal como então se encontrava instituído, permaneceu inalterado. Assegurava o direito ilimitado ao asilo. Ilimitado, no sentido em que era concedido um direito preliminar de permanência a todo e qualquer estrangeiro que, quer na fronteira alemã, quer em território alemão, alegasse ser alvo de perseguição política. Enquanto naquele tempo os países nossos vizinhos aplicavam, em relação à Alemanha, o conceito de país terceiro seguro, a Alemanha propriamente dita não podia transferir quaisquer requerentes de asilo. Além disso, naquela altura, o requerente de asilo tinha direito a uma análise exaustiva do seu pedido de asilo, mesmo nos casos de pedidos claramente infundados. Um representante do ACNUR descreveu com grande precisão a situação de então: Com esta disposição constitucional em vigor, o direito de entrada no nosso país era o mais liberal de toda a Europa, ou seja, a toda e qualquer pessoa capaz de pronunciar a palavra asilo era concedida autorização de entrada, com a possibilidade de uma estada prolongada financiada por apoios estatais. Ao mesmo tempo, e, por assim dizer, em reacção a esta situação, a nossa prática de reconhecimento era a menos liberal.

A intolerável situação a que se chegara em 1992 conduziu, finalmente, em 1993, a uma reforma abrangente da legislação em matéria de asilo, nos termos da qual ficava excluída a possibilidade de requerer o direito fundamental de asilo sempre que o estrangeiro entrasse na Alemanha em proveniência de um país terceiro seguro. Além do mais, a reforma previa a possibilidade de enumerar um conjunto de países de origem em relação aos quais se verificava o pressuposto refutável da ausência de perseguição. Neste contexto, um grande número de críticos associou esta possibilidade à ideia de que, daí em diante, mais ninguém seria contemplado com o direito de asilo no nosso país, uma vez que, como sabem, a Alemanha está rodeada unicamente por países terceiros seguros. Todavia, essa expectativa não veio a concretizar-se na prática. Continuamos a ter cerca de 100.000 requerentes de asilo todos os anos. Isto deve-se ao facto de, ainda hoje, não nos ser possível proteger as fronteiras de modo a impedir que um estrangeiro entre no nosso país por outras vias. Além disso, e em todo o caso sem prejuízo do direito fundamental de asilo, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados desempenha um papel na análise dos respectivos pedidos.

Isto leva-me à **terceira fase**, que é aquela em que nos encontramos. Em 1998, o número de estrangeiros que entrou no território federal alemão ascendeu a 605.000 – de entre os quais cerca de 100.000 eram requerentes de asilo, 100.000 repatriados de origem alemã e 70.000 estrangeiros vindos ao abrigo do reagrupamento familiar –, enquanto o número de

estrangeiros que saiu da Alemanha se cifrou em 639.000. Curiosamente, o número de saídas excedeu em 35.000 o número de entradas. Este saldo migratório negativo ficou a dever-se, pensamos, essencialmente a dois factores. Em primeiro lugar, assiste-se à saída de cidadãos comunitários. Os países com um bom desenvolvimento económico e mais solarengos que a Alemanha, como, por exemplo, Espanha e Portugal, encontram-se, hoje, numa situação em que compensa mais ir, por exemplo, para Espanha do que ficar na Alemanha. Daí que haja hoje mais alemães em Espanha do que espanhóis na Alemanha. Neste aspecto, assistiu-se a uma inversão da tendência. Não tenho a certeza de que esta situação nos agrade realmente, pois a maioria dos alemães que se muda para Espanha também depende lá as suas pensões de reforma. Mas não quero agora aprofundar este assunto. A segunda razão – e o factor mais importante – é o regresso de refugiados da guerra civil à Bósnia Herzegovina.

Se analisarmos, porém, o balanço migratório ao longo de um período mais lato, veremos que o cenário é bem diferente. Ao todo, desde 1983 entraram na Alemanha mais de 10,5 milhões de estrangeiros e apenas cerca de 7,4 milhões deixaram o país. Isto significa que, nos últimos 17 anos, se verificou um excedente migratório de 3,1 milhões de pessoas. Atendendo à duração deste período, podemos ser levados a pensar que se trata de um número não muito elevado. Não devemos, porém, esquecer que também foram dados apoios estatais, sobretudo apoios à integração, aos estrangeiros que deixaram a Alemanha depois de aí terem residido algum tempo. As medidas de integração necessárias não são reduzidas pelo facto de as pessoas emigrarem ou regressarem ao seu país mais tarde; se entram 10,5 milhões de pessoas, há que providenciar medidas de integração para esses 10,5 milhões de pessoas.

Ora bem, será que estes números sugerem que existem novos espaços de manobra para uma política de imigração orientada para os interesses económicos ou humanitários? Neste contexto, recordo-vos que o Governo Federal decretou, há duas semanas atrás, as regras que deverão presidir à admissão do máximo 20.000 especialistas em tecnologias de informação, regras essas que são conhecidas da opinião pública como a “Carta Verde”, embora não seja um termo muito correcto, pois, contrariamente aos Estados Unidos, não dispomos de quaisquer Cartas Verdes. Assim, nos próximos três anos, poderão entrar na Alemanha, para aí desenvolver um trabalho assalariado, até 20.000 especialistas em TI. Inicialmente, o seu período de residência é de cinco anos, mas poderá ser prolongado. Refiro-me a este caso porque nos encontramos, incontestavelmente, numa situação em que temos de ponderar criteriosamente em que domínios e contex-

tos queremos autorizar a imigração de estrangeiros. Países há que apelam, antes de mais, para a fixação de uma quota para uma política de admissão humanitária, e outros que solicitam alterações à legislação em matéria de asilo como condição prévia para o desenvolvimento de uma política activa de imigração. Perante a grande complexidade das questões e dos debates bastante difusos, decidi, com o consentimento do Chanceler Federal, instituir uma comissão de peritos independente sobre esta matéria.

A comissão irá debruçar-se sobre as ideias de todos os grupos políticos e sociais, incluindo o ACNUR – e apraz-me dar, hoje, aqui, as boas-vindas aos representantes do ACNUR –, e a sua tarefa será a de preparar propostas concretas de novos regulamentos adequados às necessidades da Europa. **Em** minha opinião, porém, é óbvio que as possibilidades de desenvolvimento de uma política activa de imigração se encontram restringidas, atendendo às diversas categorias de migração incontrollável, ao afluxo de requerentes de asilo e de repatriados, e ainda à imigração posterior de familiares dependentes. E como encontrar um equilíbrio sem abdicar dos nossos princípios humanitários, eis a difícil questão com que somos confrontados. Temos de ter bem presente que só seremos capazes de actuar se os estrangeiros a quem não puder ser concedida autorização de residência, por razões legais, económicas ou humanitárias, abandonarem efectivamente o país, isto é, contanto que seja efectivamente possível pôr termo à sua permanência na Alemanha. Ora, também neste capítulo temos registado problemas. No ano passado, cerca de 30.000 requerentes de asilo não admitidos regressaram ao seu país de origem, metade dos quais a título voluntário. Este número é totalmente desproporcionado em relação ao número de requerentes de asilo que entrou na Alemanha o ano passado ou seja 95.000. Destes há um número excessivo de requerentes de asilo, cujo pedido foi recusado e que, embora por lei devessem abandonar o país, não o fazem. Neste momento, há mais de 500.000 pessoas que por lei deviam sair do país, mas a execução desta medida falha. O défice verificado na execução da obrigação de abandonar o país é preocupante, visto que constitui um indício da falta de capacidade de acção. Sem prejuízo das suas obrigações legais, todo o Estado deve poder decidir livremente a que estrangeiros concede autorização de residência no seu território.

A fim de não exceder o tempo de que disponho, não aprofundarei mais as razões que estão na origem do défice registado na execução da lei, mas direi seguramente que a falta de cooperação com os países de origem e o absoluto esgotamento de todas as soluções legais, a par, porventura, de um leque demasiado vasto de subterfúgios jurídicos para evitar a partida, desempenham um papel neste contexto.

Também neste contexto se coloca a questão de saber – e espero não chocar ninguém com esta afirmação – até que ponto, no que se refere aos obstáculos à expulsão defendidos do ponto de vista jurídico – sublinho do ponto de vista jurídico, não me refiro a soluções flexíveis para casos de pessoas em grande dificuldade, cuja resolução é deixada à discricção do país de acolhimento, não haverá uma tendência para uma aplicação demasiado lata das disposições em questão, impossibilitando assim o controlo dessa mesma aplicação. Mas, quando vejo que, segundo o projecto de directiva da Comissão relativa à protecção temporária, mais concretamente a exposição de motivos, não será possível expulsar um cidadão se no país de origem prevalecerem condições que não permitem assegurar o respeito dos direitos humanos e o Estado de direito, interrogo-me se não se tratará de uma formulação demasiado extensiva. Naturalmente que entre as convicções básicas que todos nós partilhamos hoje em dia se inclui o princípio de que ninguém será enviado para o seu país de origem se estiver sob a ameaça de aí ser submetido a tortura, morte ou tratamento desumano. Mas não podemos alargar este princípio por forma a incluir uma disposição segundo a qual a repatriação não é possível se as normas sociais e legais no país de origem não corresponderem ao nível das dos países de acolhimento europeus.

Ou, dito de uma forma mais simples: Será que não é possível expulsar uma pessoa só porque ela não vai arranjar emprego no seu país de origem? Creio que a referida formulação tenderá a sobrecarregar as disposições jurídicas, pelo que temos realmente de analisar estas questões de forma crítica.

Passaria agora a esboçar algumas ideias para eventuais soluções.

O Tratado de Amesterdão, com o seu ambicioso programa de trabalho, permite-nos criar regulamentos comunitários visando a implementação de procedimentos de asilo justos e breves. Seria um ganho importante para a Europa se o direito comunitário permitisse a todos os Estados interessados clarificarem o seu labirinto jurídico, reduzir a burocracia e otimizar os procedimentos e a respectiva aplicação. A regulamentação comunitária poderia conduzir a uma situação em que, em toda a Europa, os procedimentos de asilo demorassem o mesmo tempo e fosse aplicável o mesmo sistema de recurso. O documento de trabalho da Comissão sobre normas comuns aplicáveis aos procedimentos de asilo contém uma proposta nesse sentido, isto é, defende que a autoridade responsável pela análise de um pedido de asilo, se decidir rejeitá-lo, deverá também analisar se à pessoa em causa deve ser concedida protecção subsidiária tendo em atenção a situação existente no respectivo país de origem. Para nós, este seria um nível que já alcançámos.

Acolho igualmente com satisfação a proposta contida no documento da Comissão segundo a qual não devem existir **procedimentos de recurso com várias etapas**. Dito isto, temos de ter particularmente em atenção os procedimentos de recurso. De nada nos servirão procedimentos de asilo acelerados se a estes se seguirem trâmites judiciais morosos. O nosso colega Kari Håkämies teve de lidar com estas questões há pouco tempo. Na Alemanha, são interpostos recursos contra 80% de todas as decisões negativas proferidas pelo Gabinete Federal para o Reconhecimento de Refugiados Estrangeiros. Obviamente que isto não se deve à falta de plausibilidade dessas decisões, mas sim, pura e simplesmente, ao facto de que as pessoas em causa exploram este procedimento a fim de beneficiarem de uma estada mais longa. Em média, os trâmites judiciais demoram um ano. No final do ano transacto, o número de processos de asilo pendentes elevava-se a 200.000, muitos dos quais relativos a pedidos apresentados já em 1992 e 1993. O acúmulo de pedidos de asilo datados dessa altura demonstra que estes procedimentos constituem um incentivo para prolongar a permanência na Alemanha por essa via.

No caso de fugas em massa, defendo a concessão de protecção complementar, um conceito que designamos de “**protecção temporária**”. Este conceito tem as seguintes vantagens: as autoridades e os tribunais não ficam bloqueados com um elevado número de processos. Os países de acolhimento ganham uma maior flexibilidade para crises de refugiados mais graves, ganham espaço de manobra, sobretudo porque a protecção temporária está orientada para o regresso – ou seja a ênfase é colocada no seu carácter temporário. Isto também constitui um incentivo para os países de acolhimento concederem protecção àqueles que procuram protecção e ainda não encontraram refúgio. Por conseguinte, independentemente das divergências de opinião quanto ao pormenor, agradeço ao Senhor Comissário Vitorino a apresentação de um projecto em matéria de protecção temporária.

Uma outra medida que se impõe é o **melhoramento das políticas de retorno**. Não pretendo aprofundar aqui esta questão. É também positivo procurarmos, a nível europeu, coordenar as nossas políticas de retorno, e sobretudo mostrarmo-nos muito firmes para com aqueles Estados que, de diversas formas e por vários meios, tentam furtar-se às suas obrigações internacionais.

Por último, apoio muito favoravelmente – e a Alemanha também apoiou e estamos gratos à Presidência portuguesa por ter feito avançar esta questão – a opinião segundo a qual uma **política de migração coerente** deverá ter em linha de conta todos os factores, isto é, os factores de atracção e os

de desincentivação. Esta a razão por que o trabalho do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração constitui certamente um ponto de partida que teremos mesmo de continuar a desenvolver, pois a melhor política – e isto não mudou com os anos – para evitar fluxos migratórios indesejáveis consiste em exercer influência sobre as condições existentes nos países de origem, por forma a prevenir a ocorrência desses fluxos migratórios.

Concluindo, as minhas teses e declarações são resumidamente as seguintes: **Temos de instituir um conjunto de regras europeu coerente** que satisfaça os seguintes critérios:

Deverá ser um conjunto de regras europeu coerente que cumpra com os objectivos previstos nas Conclusões de Tampere, a que fiz referência no início. Terá de ser um conceito global e não se limitar a soluções isoladas e pontuais. Gostaria de alertar expressamente para esse risco de no fim não termos apenas soluções isoladas que, em articulação com outras regulamentações nacionais, teriam consequências desastrosas.

Terá de ser um conjunto de regras coerente que tenha em linha de conta as diferentes condições existentes nos diversos Estados membros. Não podemos ignorar que as condições, por exemplo, em Espanha, França e Portugal são bastante diferentes das condições na Alemanha, atendendo à situação geográfica e aos laços históricos daqueles países. Devemos ter sempre estes factos em consideração. Daí o não ser possível uma congruência total. Do que necessitamos é de harmonização, não de uma uniformidade total. Terá de ser um conjunto de regras que preencha os requisitos inerentes aos princípios humanitários inabaláveis em que assenta a própria União Europeia, isto é, um conjunto de regras que não descure os princípios humanitários.

Neste contexto, cumpre-me assinalar que no que diz respeito, em particular, à protecção temporária, alguns Estados, nomeadamente a França, atribuem uma grande importância ao princípio do duplo voluntarismo, princípio este a que o ACNUR também se refere com frequência. Qual o seu significado? Trata-se de um princípio segundo o qual o Estado que acolhe refugiados deve decidir voluntariamente se pretende ou não conceder-lhes protecção. Concordo com esta posição. Também é correcto que, do ponto de vista histórico, a concessão de protecção não está ligada à tradição de defesa dos direitos humanos, mas remonta a tempos muito mais longínquos e a uma época em que, por razões religiosas, as pessoas estavam dispostas a serem compassivas e clementes para com os perseguidos, admiti-los sob a sua protecção e defendê-los da perseguição. Se peço para retomarem esta reflexão é unicamente porque, na realidade, isto também se aplica ao

asilo, sendo a essência da questão a decisão voluntária de conceder asilo. **Em** todo o caso, não me quero pronunciar contra quaisquer procedimentos legais – já me envolvi uma vez, na Alemanha, numa querela em torno desta questão –, quero tão-só apresentar uma retrospectiva dos factos para que percebam o que está realmente em causa. Também me refiro a este ponto no contexto do ponto seguinte. Um conjunto de regras europeu coerente deverá assegurar a necessária flexibilidade aquando do acolhimento de refugiados por razões humanitárias. Se defendemos que devemos manter determinados princípios, como por exemplo, na Alemanha, o direito fundamental de asilo, então deverá haver um espaço de manobra paralelo no qual o Estado, por sua própria autoridade e de acordo com a sua consciência, possa afirmar que para além de um conjunto de regras, autoriza as pessoas a permanecerem no seu território sem que isso implique mais pedidos e procedimentos legais. Os que defendem uma posição diferente, por exemplo, os que no debate sobre a perseguição não estatal defendem que os elementos jurídicos devem ser alargados *ad infinitum*, acabarão por chegar a situações impraticáveis e que deixam de ser controláveis por regras. Isto significaria que, comparativamente à situação actual, os procedimentos seriam alargados ainda mais, com todas as repercussões e consequências daí resultantes.

Necessitamos de um conjunto de regras europeu conducente à criação de estruturas administrativas e processuais, capazes de permitir uma maior exactidão e selectividade na tomada de decisões em matéria de asilo, protecção temporária e imigração em geral. No caso da Alemanha, isso significaria que também disporíamos de um procedimento ordenado, nos termos do qual todo aquele que por razões sociais, económicas ou outras pretendesse estabelecer residência no nosso país, teria um outro procedimento que não o dos pedidos de asilo e de concessão de protecção a refugiados, ou seja, um procedimento simples, ao abrigo do qual os interessados podem dizer que têm uma oportunidade, sem terem de passar por um processo de asilo para obter a autorização de residência.

Por fim, terá de ser um conjunto de regras que também tenha em conta os legítimos interesses que os Estados possam ter numa política activa de imigração. É igualmente importante que este aspecto seja considerado. Alguns poderão achar que se trata aqui de uma tentativa de encontrar a quadratura do círculo. Mas não creio que seja esse o caso. Estou confiante, Senhoras e Senhores, que se procurarmos mutuamente entender os diversos interesses dos países europeus, os quais se prendem com as suas condições geográficas e históricas, conseguiremos acordar numa política em matéria de asilo, protecção a refugiados e imigração moderna e orientada para o futuro.

34

Actas relativas
à conferència
europeia sobre
ASILO

INTRODUÇÃO:

Começo por agradecer aos organizadores da Conferência o convite dirigido ao ACNUR bem como a excelente oportunidade que esta ocasião constitui para uma reflexão séria sobre o futuro da protecção de refugiados na Europa. É-nos colocada uma questão para esta sessão. Poderá um sistema comum europeu de asilo, baseado na aplicação integral e global da Convenção de Genebra, ao responder correcta e eficazmente aos desafios do mundo de hoje, constituir um avanço decisivo por parte da União Europeia?

O ACNUR atrever-se-ia a dizer que sim. Gostaria de explorar esta questão analisando dois cenários possíveis para o futuro da Convenção de 1951 – um cenário pessimista e, em seguida, uma alternativa melhor. Antes de o fazer, porém, seria importante situar a Convenção e o regime de protecção de refugiados no seu contexto actual: O que é e não é, hoje em dia, a Convenção de Genebra enquanto instrumento de protecção de refugiados?

O QUE É A CONVENÇÃO?

Afirma-se muitas vezes e justamente que a Convenção de 1951 é a base da protecção de refugiados, o único instrumento verdadeiramente univer-

¹ É Directora do Departamento de Protecção Internacional do ACNUR. Tem uma longa experiência, primeiro, como diplomata do seu país, a Austrália, quer no Ministério, quer em várias representações internacionais e, há 13 anos, ingressou nos quadros do Alto Comissariado, onde tem feito carreira, fundamentalmente, sob a perspectiva do direito internacional público que é a sua directa especialidade.

sal que define os princípios básicos em que deve assentar a protecção internacional de refugiados. Entre estes contam-se, nomeadamente, o de que os refugiados não devem ser repatriados se no destino irão ser alvo de perseguição, ou se sobre eles pende a ameaça de poderem vir a sê-lo (princípio de *non-refoulement*); o de que a protecção deve ser concedida a todos os refugiados, sem discriminação; o de que o

problema dos refugiados é de natureza social e humanitária, não devendo por conseguinte tornar-se motivo de tensão entre os Estados; o de que, atendendo a que a concessão de asilo é susceptível de constituir, indevidamente, um pesado encargo para determinados países, só será possível alcançar uma solução satisfatória para o problema dos refugiados através da cooperação internacional; o de que não se pode esperar que uma pessoa que foge a uma situação de perseguição saia do seu país e entre noutro país de forma regular, pelo que a mesma não deve ser penalizada por ter entrado ou se encontrar em situação ilegal no país onde procura asilo; o de que, face às graves consequências que poderão advir da expulsão de um refugiado, tal medida só deverá ser adoptada em circunstâncias excepcionais com um impacto directo na segurança nacional ou na ordem pública; o de que a cooperação dos Estados com o Alto Comissário para os Refugiados é essencial para assegurar a efectiva coordenação das medidas tomadas para resolver o problema dos refugiados.

A Convenção também se reveste de um significado de natureza jurídica, política e ética que vai muito para além dos seus termos concretos – jurídica, na medida em que estipula as normas básicas que devem presidir às acções assentes nos princípios supracitados; política, na medida em que constitui um quadro verdadeiramente universal no âmbito do qual os Estados podem cooperar entre si e partilhar os encargos resultantes da deslocação forçada; e ética, na medida em que constitui uma declaração única, na qual os 139 Estados partes se comprometem a defender e a proteger os direitos de algumas das pessoas mais vulneráveis e desfavorecidas do mundo. Na reunião da União Interparlamentar realizada em Amman, em Maio do corrente ano, os Parlamentos de 124 países, em consenso, “reafirmar[am] a importância fundamental da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967” e “exortar[am] os países que ainda não o fizeram a aderir [a estes instrumentos], e a outros instrumentos universais em matéria de direito humanitário internacional e de direitos humanos, convidando todos os Estados a cumprir com as suas obrigações daí decorrentes.” A reiteração – por parte de 648 membros de Parlamentos de todo o mundo em Amman, dos 15 Chefes de Estado e de Governo da União Europeia em Tampere, e dos 57 Governos que integram o Comité Executivo do ACNUR – do carácter fundamental da Convenção para os sistemas de asilo de hoje, a par do facto de continuarem a aderir a ela novos Estados e de os Estados partes continuarem a promover essa adesão, são sumamente difíceis de conciliar com a afirmação reiterada de que a Convenção deixou de ser pertinente.

O QUE A CONVENÇÃO NÃO É:

Se os princípios da Convenção são a base, também é verdade que, em muitos aspectos, são apenas isso. A Convenção não é uma panaceia para todos os problemas da deslocação de pessoas. As razões que estão na origem da deslocação não se inserem no âmbito das suas competências. Se, por um lado, a noção de partilha de encargos é inerente à própria designação, por outro, não existem na Convenção disposições específicas que garantam a sua aplicação na prática. De igual modo, a Convenção não contém disposições em matéria de reagrupamento familiar, ou de acesso aos procedimentos de concessão de asilo. Não prevê medidas adaptadas às necessidades específicas das mulheres e das crianças, e desenvolve muito pouco a questão de possíveis soluções para a protecção dos refugiados. Se bem que, em teoria, a Convenção poderia ser aplicável a afluxos em larga escala como a chegadas individuais de refugiados, na prática, os Estados têm considerado difícil ou oneroso aderir às disposições da Convenção quando confrontados com chegadas em massa imprevistas.

Evidentemente que o regime instituído pela Convenção contém lacunas. Admitir isto, porém, não significa dar aquele passo adicional inaceitável que consiste em responsabilizar a Convenção pelo que não conseguiu alcançar em relação a problemas a que ela nunca pretendeu dar resposta. Ultimamente, tem-se assistido a um aumento das críticas dirigidas directamente à Convenção de 1951. Esta tem sido por diversas vezes rotulada de obsoleta, impraticável e irrelevante, ou ainda de factor de complicação inaceitável no ambiente de migração dos nossos dias. Além disso, é alegadamente de uma rigidez excessiva face a importantes desafios colocados pela migração ilegal. Neste contexto, em particular, diversos Estados têm-na considerado um instrumento incapaz de responder quer aos interesses dos Estados, quer às verdadeiras necessidades no terreno.

Impõe-se afirmar com veemência que a Convenção nunca foi concebida como um instrumento para tratar apenas da acomodação permanente, e muito menos do controlo da migração. A Convenção, juntamente com o seu Protocolo de 1967, foi elaborada de molde a constituir um acordo global e multilateral, de definição de normas, destinado a assegurar a protecção daqueles que dela necessitam. É verdade que os termos da Convenção colidem com o direito soberano dos Estados de regular as entradas através das suas fronteiras, mas fazem-no a fim de introduzir uma excepção necessária relativamente a uma categoria específica de pessoas. Se bem que o ACNUR possa compreender as preocupações dos Estados no sentido de evitar o recurso banal e injustificado ao asilo, ou o abuso deliberado do mesmo, o que é facto é que existem salvaguardas suficientes na própria

Convenção, e outros meios à disposição dos Estados, para limitar esta possibilidade sem necessidade de recorrer à condenação ou à modificação formal das disposições de base do único quadro global de protecção de refugiados que existe. A incapacidade dos Estados para, de outro modo, controlarem as suas fronteiras, ou expulsarem estrangeiros desprovidos de razões válidas para solicitar residência permanente no seu território, não deve ser imputada à Convenção.

O AMBIENTE DE MIGRAÇÃO

Dito isto, as tendências migratórias constituem uma parte significativa do ambiente em que a protecção dos refugiados tem de ser efectuada, e são, na óptica da protecção, um factor de complicação sério. Voltarei a esta questão já de seguida, mas antes permitam-me um breve comentário acerca da evolução da situação dos refugiados, em geral. As transformações ocorridas na cena política internacional na sequência do final da Guerra Fria alteraram de forma significativa o contexto em que se processa a protecção de refugiados. O chamado espaço humanitário diminuiu grandemente, e o ACNUR e outras organizações humanitárias vêem-se cada vez mais obrigados a actuar em situações de conflito que aguardam resolução política ou militar. Tem-se assistido a uma nítida mudança no que respeita à natureza dos conflitos armados, com um aumento dos conflitos internos e interétnicos caracterizados por deslocções enormes de populações, deslocções essas que não são o resultado involuntário dos conflitos, mas sim o seu verdadeiro objectivo. Os movimentos de refugiados resultam, hoje, frequentemente, de “conflitos desordenados”, nos quais as agências humanitárias, incluindo o ACNUR, são deixados a negociar, não com governos ou até mesmo com grupos de libertação nacional, mas, como disse um jornalista, “com clãs, bandidos, milícias e combatentes de fim-de-semana”. Este ambiente representa, por si só, um desafio para os próprios princípios.

Os princípios de protecção e as responsabilidades dos Estados em matéria de asilo não podem, efectivamente, ser encarados separadamente do contexto mais vasto em que irão ser aplicados. A problemática dos refugiados encontra-se intimamente ligada não apenas à disseminação dos conflitos interétnicos e à capacidade de reacção e resolução dos mesmos por parte dos Estados, mas também à globalização e à gestão de um dos seus aspectos, nomeadamente, a migração. Não há dúvida de que os Estados se sentem seriamente apreensivos em relação à migração “descontrolada” nesta era de globalização – globalização nas comunicações, nas economias e, com efeito, na migração. Quanto maior é a liberdade de circulação de

capitais e bens por esse mundo fora, mais rapidamente a informação e as pessoas se podem deslocar, e mais difícil se torna inibir a circulação de pessoas.

A disponibilidade de uma parte do mundo em relação à outra – com a expansão do acesso global – é obviamente encorajadora para o pretense migrante e abre mais possibilidades ao migrante forçado, daí resultando que a distinção entre requerentes de asilo e outras formas de migrantes desfavorecidos se está a esbater. A globalização tem duas faces. Para os governos que pretendem minimizar os efeitos da globalização da migração, o asilo constitui uma isenção que permite a entrada de demasiadas pessoas.

Podemos encontrar diversas observações muito elucidativas acerca destas questões, e de outras com elas relacionadas, num artigo recentemente publicado em *The London Review of Books* (3 de Fevereiro de 2000), intitulado “*The Uninvited*” (“Os Não Convidados”), da autoria de Jeremy Harding. Uma conclusão que, após muita investigação, o autor considerou justificada é a de que os requerentes de asilo são cada vez menos bem-vindos em muitos países, a menos que tenham sido formalmente convidados através de programas de realojamento, ou de regimes de vistos ou de admissão temporária, vindos de países em crise. No caso de entrarem por outras vias, observa o autor, os requerentes de asilo terão de enfrentar consequências inevitáveis, entre as quais o facto de os seus motivos serem considerados de ordem económica, para além de que a entrada em situação irregular os prejudicará no processo de apreciação do seu pedido.

O TRÁFICO DE SERES HUMANOS E A PROMOÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL COMO FACTOR AGRAVANTE:

Um problema que se coloca é o facto de haver um número cada vez maior de refugiados que, por necessidade, não só vêm sem serem convidados, como o fazem, e cada vez mais, através de passadores. O tráfico de seres humanos e a promoção da imigração ilegal é uma característica agravante do panorama da migração. Harding observa, com razão, que “há poucos Schindlers entre os traficantes”. Há numerosos males associados ao tráfico e à promoção da imigração ilegal, actividades criminosas estas que levam a muitos abusos individuais. No entanto, também é verdade que o ser introduzido clandestinamente no santuário se tem tornado uma opção cada vez mais importante para os requerentes de asilo, apesar de terem de pagar um preço que ultrapassa os custos financeiros propriamente ditos. Com efeito, um requerente de asilo que recorre aos serviços de um traficante compromete seriamente o seu pedido aos olhos de numerosos

Estados. Ainda segundo Harding, tal atitude leva à imputação de uma dupla criminalidade: os refugiados não apenas desconsideram as fronteiras nacionais como se associam a bandos criminosos de traficantes para o fazer, pelo que o seu pedido deve ser falso, sendo assim justificada a aplicação de medidas limitativas dos direitos elementares. “Ser um requerente de asilo é ser um estranho em julgamento”, sugere Harding. “O requerente é acusado de nada mais palpável do que as suas intenções, mas parte-se do princípio de que estas são más e o ónus da prova recai sobre a defesa”.

CUSTOS DO ASILO:

Se a migração é uma característica singular do contexto, alterado, da protecção de refugiados, outra característica é a relação custo/benefício do asilo, que é cada vez mais desfavorável do ponto de vista do Estado. Tempos houve em que os benefícios da concessão de asilo a refugiados, pelo menos na perspectiva de numerosos países, superavam os respectivos custos.

Sempre que os refugiados tinham uma cultura semelhante, eram facilmente integrados, contribuíam para suprir a falta de mão-de-obra, chegavam em números aceitáveis e, por acréscimo, reforçavam objectivos ideológicos ou estratégicos, a política adoptada era uma política de admissão generosa. Hoje em dia, na opinião dos Estados, os custos suplantam os benefícios. Os Estados que procuram limitar as opções de asilo alegam frequentemente que tais opções têm de ser limitadas atendendo aos encargos económicos associados à concessão de asilo, face a prioridades nacionais concorrentes em termos dos recursos também eles limitados. Preocupações com a segurança, tensões interestaduais, migração ilegal, agitação social e política e danos ambientais – todos eles aparecem como custos “negativos” no livro-diário do asilo. A par da chegada de um número cada vez maior de requerentes de asilo, assiste-se a uma crescente incidência de racismo, xenofobia e intolerância dirigidos contra os refugiados, os requerentes de asilo e os estrangeiros em geral. Isto também tem um custo a nível político, custo esse que, por conseguinte, constitui certamente um desincentivo para a prossecução de políticas de asilo esclarecidas.

A REFORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASILO

Esta combinação de factores – a evolução da situação dos refugiados, a ameaça que constitui a migração descontrolada, a par dos custos, perceptíveis e não só, do asilo – conduziu a uma reformulação das políticas e práticas de asilo de numerosos Estados. Em termos genéricos, surgiram duas tendências paralelas que tiveram um impacto negativo na acessibilidade dos sistemas de asilo e na qualidade do tratamento conferido aos refugia-

dos e requerentes de asilo. A primeira tendência foi no sentido de cada vez mais aplicar a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967 em moldes excessivamente restritivos, a par de uma vasta série de obstáculos levantados pelos Estados para impedir o acesso legal e físico ao seu território. A segunda tendência foi a proliferação espantosa de regimes de protecção alternativos de duração mais curta, que, em comparação com os previstos na Convenção de 1951, conferem menos direitos. Em alguns Estados, chegou mesmo a verificar-se um abandono gradual da abordagem à protecção de refugiados assente em direitos, optando os respectivos Governos cada vez mais por formas de protecção discricionárias que conferem menos garantias e menos direitos aos requerentes de asilo e refugiados.

Foi demonstrado grande talento no desenvolvimento de novas formas de protecção. A protecção temporária, o estatuto “B”, o estatuto humanitário, a autorização de permanência excepcional, a suspensão da expulsão, a tolerância de permanência são, apenas, algumas delas. A situação actual é caracterizada por um reduzido nível de harmonização das políticas de asilo, até mesmo entre regiões, com diferenças acentuadas entre países, e dentro de cada país, quanto à questão de saber quem deve ser protegido, ou que tipo de apoio deve ser disponibilizado, ou ainda quais as consequências legais e sociais dos diferentes tipos de estatuto. Há claramente um risco de “concorrência indecente na desumanidade para com os requerentes de asilo”, como refere Harding. Certamente que a mera tolerância da permanência, sem quaisquer direitos, daqueles que têm direito a protecção internacional é esticar ao máximo os limites admissíveis destes dispositivos.

Paralelamente a estas diferentes abordagens por parte dos Estados, e em especial em reacção às mesmas, tem-se assistido a um recurso ainda maior – por parte de requerentes de asilo que não foram bem sucedidos, de advogados em busca de soluções que resultem na concessão de protecção, de juizes ao ponderarem as necessidades de protecção – aos instrumentos de defesa dos direitos humanos como constituindo, efectivamente, uma fonte alternativa de protecção. Com todas as vantagens desta possibilidade à disposição, existe contudo o problema (pelo menos por enquanto) de, nos termos dos instrumentos de protecção dos direitos humanos, o princípio de *non-refoulement* ainda não se encontrar acompanhado de normas claramente articuladas no que respeita ao tratamento e à permanência dos beneficiários.

DOIS CENÁRIOS DIFERENTES POSSÍVEIS

SOBRE O FUTURO DA CONVENÇÃO DE 1951:

Considerando este contexto, é evidente que chegámos a uma encruzilhada no que se refere à protecção de refugiados e à Convenção de 1951.

Então, que direcção tomar a partir daqui? Gostaria de expor, em primeiro lugar, o cenário mais pessimista do ponto de vista do ACNUR. Cenário este cujo resultado final seria tornar a Convenção supérflua, ou pura e simplesmente o seu desaparecimento, em detrimento irrevogável da protecção dos refugiados.

Para desenvolver um pouco este cenário, direi que, nos pontos do mundo onde a protecção é regulamentada, assiste-se a um recurso crescente a formas de protecção complementar. Tal como já mencionei, existe actualmente um excesso de formas de protecção alternativas. Existem igualmente variantes destas diferentes formas – a protecção temporária para os bósnios não foi idêntica à protecção temporária dada aos kosovars, e ainda está por determinar do que é que a evacuação humanitária constitui uma variante. Concomitantemente, tem-se assistido ao aparecimento crescente de “noções” ou “abordagens” que, na realidade, vieram substituir a aplicação da Convenção ao atribuírem-lhe um lugar algo subsidiário num repertório de respostas do Estado. Refiro-me, por exemplo, à noção de país seguro, ou ao conceito de alternativa interna de fuga, que em vez de terem uma função comprobatória num processo completo de determinação de concessão do estatuto de refugiado, acabam por constituir a fundamentação para, à partida, não se recorrer aos procedimentos da Convenção. Do nosso ponto de vista, isto não pode deixar de comprometer seriamente a protecção dos refugiados.

Noções como a de “protecção efectiva noutro país” estão a entrar cada vez mais nos sistemas de asilo, substituindo, de facto, a definição de refugiado internacionalmente acordada. É raro poder-se avaliar com facilidade ou fiabilidade se um indivíduo encontrou ou não – ou até se poderia ter encontrado –, protecção em países pelos quais passou, além de que os indicadores de “protecção” são demasiado imprecisos. Se se pretende que aquela noção tenha algum crédito, a determinação da sua aplicabilidade deveria ter por base o indivíduo e não países; e mais ainda, no caso de pessoas que tenham passado por países “meramente de trânsito”. Qualquer decisão de enviar um requerente de asilo para um “país terceiro seguro” deve ser acompanhada de garantias de que aquele será readmitido nesse país, usufruirá aí de protecção efectiva contra o *refoulement*, terá a possibilidade de requerer e beneficiar de asilo, e será tratado de acordo com normas internacionalmente aceites.

Além disso, há que assegurar a adequação da “protecção noutro país” através de políticas de ajuda cuidadosamente orientadas – embora sempre no entendimento de que isto não deve eximir os Estados da sua responsabilidade de dar protecção aos refugiados no seu próprio território. Estas são as

normas básicas que o Comité Executivo do ACNUR associou a esta noção e às quais haveria, no mínimo, que aderir formalmente. Lamentavelmente, este não é sempre o caso, nem sequer o caso frequente.

Semelhantes preocupações existem em relação à noção de “país seguro de origem”, que está também a tornar-se num entrave automático ao acesso aos procedimentos de asilo. Do ponto de vista jurídico, é impossível excluir a possibilidade de um indivíduo ter um receio fundado de perseguição num determinado país, por maior que seja a importância atribuída por este último aos direitos humanos e ao primado do Direito. Se bem que uma ordem democrática sofisticada e um sistema elaborado de garantias e soluções jurídicas permitam, em geral, pressupor a existência de uma situação de segurança, a verdade é que a História está repleta de exemplos que provam que nenhum sistema é infalível ou imutável. Nos casos em que a noção de país de origem seguro é utilizada como instrumento processual para remeter certos pedidos para os procedimentos acelerados, ou em que a sua utilização tem uma função comprobatória, dando lugar, por exemplo, à presunção de não validade dos pedidos, o ACNUR está muito menos preocupado, contanto que a presunção de segurança seja refutável num procedimento justo.

No topo da “questionabilidade” destas diferentes inovações está o recurso, cada vez mais frequente, à discricção estatal ou ministerial como árbitro final das responsabilidades de um Estado. Se associarmos isto a uma abordagem cada vez mais restritiva no que respeita à interpretação da definição e se os países legalizarem a exclusão de determinadas classes ou nacionalidades de pessoas de qualquer direito de acesso aos procedimentos de asilo existentes, poderemos vaticinar que a Convenção se tornará, na melhor das hipóteses, supérflua, a protecção dos refugiados tornando-se cada vez mais precária, um jogo de sorte.

Muito do que estive a descrever até agora é, obviamente, um cenário mais relevante para o mundo desenvolvido e para os países onde a protecção de refugiados tem, tradicionalmente, uma base jurídica forte. Em países onde a protecção não é regulamentada por lei, a adesão à Convenção seria uma possibilidade cada vez mais remota. A este respeito, é elucidativa a observação feita repetidamente pelo Governo indiano, nas reuniões do Comité Executivo do ACNUR, no sentido de que, uma vez que a Convenção aparenta ser cada vez menos relevante para os seus principais tradicionais apoiantes, quaisquer incentivos que Estados como a Índia pudessem ter para aderirem estão rapidamente a desaparecer. Neste cenário pessimista, para, pois, o fantasma da possibilidade da não adesão de mais Estados – isto é, de não haver mais Estados que aceitem participar

num regime formalizado de cooperação internacional em matéria de protecção de refugiados – enquanto que, ao mesmo tempo os novos conceitos e práticas de protecção de refugiados (como a noção de país seguro, a alternativa inrerna de fuga e a intercepção) ganham uma aceitação global cada vez maior. As abordagens restritivas têm “saída”, a sua “exportação” é boa e, na verdade, já estão a ser copiadas em regiões onde só agora estão a ser implementadas leis e estruturas. São igualmente imitadas em regiões onde os seus efeitos não são de forma alguma amortecidos nem mitigados por uma cultura, e muito menos um regime, de protecção dos direitos humanos.

Todos os interessados – o refugiado, obviamente, mas também os países de acolhimento e a comunidade internacional em geral – têm vantagens nítidas num regime de assunção de responsabilidades para com os refugiados globalmente reconhecido e aplicado coerentemente. A partilha de encargos seria melhorada, o fenómeno da chamada “caça ao asilo” (*asylum shopping*) diminuiria e a melhor previsibilidade das respostas permitiria melhorar a gestão do asilo. No cenário pessimista, nenhuma destas componentes existiria.

O FUTURO EM PERSPECTIVA:

O cenário mais optimista poderá muito bem ser o seguinte: Perante a superabundância de várias formas de protecção – a par de formas cada vez mais engenhosas de tráfico de seres humanos –, que, mais do que melhorar o sistema, o complicam, já se começam a notar os primeiros sinais de frustração. Os países estão a começar a dar-se conta da necessidade de racionalizar e harmonizar as suas posições nesta matéria, a nível regional, sem dúvida, mas também, e cada vez mais, entre regiões. A harmonização poderá andar a par com uma crescente aceitação, por parte dos Estados, de que já não é viável – e muito menos demograficamente salutar – coexistirem sem uma política de migração devidamente ponderada. A maioria das projecções demográficas relativas ao mundo desenvolvido prevê um desequilíbrio cada vez maior entre jovens e idosos nesses países. Uma política verdadeiramente global e integrada deverá incluir um quadro normativo para a gestão dos movimentos migratórios. Numa economia global, tornar-se-á cada vez mais difícil manter as fronteiras abertas para a livre circulação de capitais, bens e serviços, prosseguindo em simultâneo uma política de “imigração zero”. A migração internacional deve ser encarada como uma força positiva de progresso, em que tanto o país de origem como o de destino têm a ganhar com a circulação regular de pessoas. As tendências demográficas actuais na Europa, por exemplo, são bas-

tante elucidativas. Sugerem que os Estados europeus poderão necessitar de cerca de 135 milhões de imigrantes até ao ano 2025, a fim de compensar o envelhecimento da sua população. Esta realidade está subjacente ao ressurgimento, em determinados países, do debate sobre a recuperação de políticas de migração.

Na opinião do ACNUR, a prossecução de políticas de imigração construtivas e visionárias poderia conduzir a um aligeiramento, ou, pelo menos, a um equilíbrio das pressões exercidas sobre os sistemas de asilo, reorientando a abordagem desta temática para onde ela deveria estar – gerir a migração através de instrumentos de migração, e o sistema de asilo através de instrumentos de asilo. Onde há redes – e o tráfico de seres humanos e a promoção da imigração ilegal são exemplo disso – é necessário aplicar medidas adicionais específicas. A este propósito, é de referir, a título de exemplo, os esforços que estão a ser feitos em Viena no sentido de elaborar uma convenção internacional abrangente contra o crime organizado, incluindo a preparação de instrumentos internacionais destinados a acometer o problema do tráfico de seres humanos, sobretudo mulheres e crianças, da promoção da imigração ilegal e do transporte de migrantes. Do ponto de vista do ACNUR, a elaboração de tais instrumentos constitui uma oportunidade única para conceber um enquadramento internacional susceptível de proporcionar uma base jurídica sólida para conciliar as medidas de combate à promoção da imigração ilegal com as obrigações previstas no direito internacional em prol dos requerentes de asilo e dos refugiados.

É com certeza uma resposta ao problema da promoção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos bastante melhor e mais assente em princípios do que o desmantelamento de instrumentos básicos de protecção de refugiados que nunca foram concebidos tendo por objecto o tráfico de pessoas e a migração.

Neste cenário mais optimista, deveríamos trabalhar tendo, efectivamente, em vista a revitalização do regime previsto na Convenção, o que permitiria conservar o seu carácter essencial e, em simultâneo, reforçá-la através de políticas de migração mais esclarecidas e de protecções adicionais harmonizadas. Voltando ao assunto em questão, é neste objectivo que, em nossa opinião, se deveriam centrar os esforços com vista ao desenvolvimento de um sistema comum de asilo na Europa. Para nós, neste momento, uma das metas principais é certamente a promoção de um maior respeito pelos termos, objectos e finalidades da Convenção de 1951, se bem que, ao mesmo tempo, queremos encorajar a análise de formas de protecção adicional nos casos em que são necessárias, bem como

de formas de as harmonizar. Dito isto, o ACNUR reconhece que a Convenção não cobre todas as situações de deslocação de pessoas que ocorrem hoje em dia. Os nossos serviços têm a responsabilidade de trabalhar em articulação com os Estados para complementar – não substituir – os princípios da Convenção com novas abordagens em matéria de concessão de protecção. O nosso ponto de partida, a este respeito, é o de que uma aplicação menos rígida e mais sustentada dos instrumentos em vigor contribuiria em larga medida para colmatar as lacunas de protecção existentes. Concordámos inteiramente com as Conclusões da Cimeira do Conselho Europeu de Tampere, realizada em Outubro de 1999, em que os Chefes de Estado e de Governo dos 15 Estados membros da União Europeia, sem excepção, deram um tom político positivo ao desenvolvimento de um sistema comum europeu de asilo, ao reconhecerem a primazia da Convenção de 1951 e a necessidade da sua aplicação integral e global. Para o ACNUR, isto significa a aplicação da Convenção a vítimas, reais ou potenciais, de perseguição num contexto de guerra ou conflito, bem como em situações em que a perseguição é feita não apenas pelo Governo, mas também por autoridades de facto ou de outros grupos de agentes não estatais contra os quais o Governo é incapaz de ou não está disposto a oferecer protecção.

No que diz respeito aos meios de reforçar a Convenção onde ela é menos forte, a protecção temporária constitui um bom exemplo. Para o ACNUR, a protecção temporária é um instrumento flexível e pragmático em situações de fluxos de massas, destinando-se a conceder protecção a pessoas dela necessitadas, sem necessariamente conduzir a asilo permanente. Tem um lugar importante enquanto medida provisória, e é uma componente essencial numa abordagem global baseada na partilha de encargos e na solidariedade internacional. Como o Comissário Vitorino afirmou recentemente, “a protecção temporária deve ser um mecanismo de excepção, que salvaguarda a integridade da Convenção de Genebra e assegura, em casos de fluxos em massa, uma protecção imediata de carácter temporário até o sistema de asilo normal poder funcionar outra vez normalmente”. O que falta são orientações mais adequadas sobre como e quando deve ser declarada uma situação de protecção temporária, como terminá-la e quando concluir que se deve, ou não, accionar o regresso. Os indicadores de segurança têm de ser mais precisos e o papel do voluntariado enquanto aspecto integrante do regresso em situações de protecção temporária deverá ser definido com maior precisão. Estas orientações bem poderiam, num dado momento, assumir um carácter vinculativo através de um instrumento em matéria de protecção temporária.

O cenário mais optimista parte do reconhecimento de que a Convenção de 1951 está longe de estar obsoleta, ainda que, em alguns aspectos, esteja incompleta. Poderemos contar, algures no futuro, com protocolos sobre situações de afluxo de massas e protecção temporária? A cooperação interestadual, ou a partilha de encargos, é outra área em que as referências preambulares da Convenção poderiam beneficiar se fossem dotadas de um contexto específico. As medidas de protecção especial destinadas a mulheres e crianças, os requisitos processuais para efeitos de determinação de concessão do estatuto de refugiado, o reagrupamento familiar e o repatriamento voluntário são outras áreas em que, de uma maneira ou outra, se afigura útil um desenvolvimento progressivo do direito internacional em matéria de protecção de refugiados. No processo de revitalização do regime de protecção, o ACNUR também considera necessário promover uma maior coerência e complementaridade entre, por um lado, os instrumentos em matéria de defesa dos direitos humanos, como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Convenção CAT, e, por outro, a Convenção de 1951.

REFLEXÕES FINAIS:

O problema da migração de pessoas, seja em busca de melhor protecção ou de uma vida melhor, é de natureza global e ultrapassa o controlo de qualquer Estado. Tal como um representante do Governo de um importante país de acolhimento de refugiados observou recentemente, com razão, “parece que estamos destinados a procurar continuamente medidas de controlo sempre novas e mais eficazes. Mal resolvemos um problema de abuso, surge um outro novo. Estamos presos num ciclo em que temos de criar medidas sempre mais restritivas. O advento de organizações criminosas de tráfico de seres humanos bem organizadas poderá encurtar ainda mais o período de tempo durante o qual o nosso controlo é eficaz. Concebemos as nossas medidas [...] sem saber que efeitos terão no crescente número de pessoas que, por esse mundo fora, necessitam de protecção. Medimos a sua eficácia pela redução do número de requerentes de asilo [no país em questão]. Não sabemos quantas pessoas verdadeiramente necessitadas de protecção são impedidas de vir ... Não sabemos quais as consequências que as [nossas] medidas de controlo, a par de controlos semelhantes noutros países, terão sobre pessoas verdadeiramente necessitadas de protecção.” Estas são palavras sensatas – e não da autoria do ACNUR, embora pudessem ter sido. No mesmo espírito, ainda que em tom interrogativo, sobre a Europa, o Ministro dos Estrangeiros polaco afirmou recentemente que “a questão reside em saber se o futuro da UE irá

ser edificado num ambiente de coragem e imaginação, ou se será o medo o principal sentimento que manterá unida a União.”

Resumindo, o direito em matéria de refugiados é um conjunto de princípios dinâmico e não estático. Como acontece com todos os ramos do direito, também este possui, e deverá preservar, uma capacidade inerente de adaptação e desenvolvimento face a cenários internacionais em transformação. A decisão do ACNUR de estimular este desenvolvimento assenta no pressuposto de que a protecção de refugiados tem a ver, antes de mais, com a satisfação das necessidades de indivíduos vulneráveis e ameaçados. Estas necessidades têm evidentemente de ser ajustadas e tratadas num quadro de interesses, por vezes concorrentes, de outras partes directamente afectadas por um problema de refugiados, que inclui Estados, comunidades de acolhimento e a comunidade internacional em geral.

O regime de protecção de refugiados deverá estabelecer um equilíbrio adequado entre todos estes direitos, interesses e expectativas. O ACNUR considera que é sua responsabilidade moral, legal e obrigatória encorajar este processo de desenvolvimento de novas abordagens, não para diminuir o paradigma da protecção internacional, mas antes para reforçar as modalidades de protecção existentes. Tendo isto presente, bem como o 50.º Aniversário da Convenção de 1951 que se avizinha, o ACNUR tenciona entabular conversações com altos representantes dos Governos e peritos no domínio da protecção de refugiados, por forma a clarificar o conteúdo e o âmbito da aplicação da protecção, no quadro de abordagens abrangentes, necessárias a diferentes situações geradoras de refugiados não totalmente cobertas pela Convenção de 1951. Fazemos votos para que quaisquer propostas de mudança possam ser canalizadas para um processo multilateral em que, como solicitado pelos Chefes de Estado e de Governo da UE, a base e o ponto de partida continuem a ser a Convenção e o seu Protocolo.

Sr. Presidente,
Senhores Ministros,
minhas senhoras e meus senhores:

Começo por lhes agradecer o convite que me foi endereçado para participar nesta conferência. É uma honra e uma responsabilidade para um universitário abordar questões que V. Exas., enquanto pessoas do terreno e responsáveis políticos, conhecem melhor do que nós, acadêmicos, uma vez que lidam com elas diariamente. A

¹ É professor da Universidade Paris I / Sorbonne, investigador principal no *Centre National de la Recherche Scientifique*, director do Centro de Estudos de Políticas de Imigração, Integração e Cidadania, é co-presidente do Grupo de Trabalho Transatlântico para Imigração e Integração e foi encarregado pelo Governo francês, em 1997, de apresentar um relatório que veio a servir de base à lei francesa sobre imigração e nacionalidade de 1998. Pertence ao Alto Conselho para a Integração, órgão consultivo do Governo francês, e também à Comissão consultiva de Direitos Humanos.

² *Rapports au Premier Ministre sur les législations de la nationalité et de l'immigration*. Paris, La Documentation Française, 1997, 176 páginas.

³ *Transatlantic Learning Community, Migration in the New Millennium*, Bertelsmann Stiftung and the German Marshall Fund of the United States (ed.), Gütersloh, 2000, 52 páginas.

grande dificuldade, quando se pensa no futuro das políticas de asilo e imigração europeias, está em zelar pelo respeito dos valores universais e dos grandes princípios, como por exemplo os que são garantidos pela Convenção de Genebra, tão bem defendida pela Senhora Erika Feller, e gerir diariamente os fluxos de entrada, as pressões da opinião pública, a perspectiva demográfica. Estas contradições não são fáceis de organizar ao nível da legislação e da política pública quotidiana. Trabalhei há três anos, como foi referido, para o Governo francês com o objectivo de tentar melhorar a legislação do meu país no que se refere à imigração, ao asilo e à nacionalidade². Depois, com colegas estrangeiros, europeus e americanos, tentámos reflectir sobre a forma de melhorar as políticas de imigração e asilo ao nível europeu e, mais globalmente, ao nível transatlântico³. É, no entanto, a título pessoal, que intervenho para lhes explicar, nomeadamente em resposta à intervenção do

Ministro Schily – que achei extremamente criativa e interessante – como vejo e sinto estas coisas.

Quando analisamos a história da Convenção de Genebra, verificamos que na época em que foi assinada, não foi vista como muito liberal pelos especialistas em asilo. Com efeito, várias convenções foram assinadas sob a égide da Sociedade das Nações nos anos 20 e 30, para proteger os rusos, os arménios e depois os alemães e os austríacos que fugiam do regime nazi, e algumas delas foram muito mais longe em matéria de protecção – nomeadamente as de 1938 – do que aquilo que foi ratificado pelos Estados após a guerra no âmbito da Convenção de Genebra. Cito-lhes, a título de exemplo, um extracto da Convenção de 38 que visava proteger na Alemanha e na Áustria “qualquer pessoa que não tenha ainda deixado o seu país de origem, mas que tenha de imigrar em virtude da sua opinião política, crença religiosa ou raça a que pertence”. Imaginem se os Estados tivessem assinado este tipo de compromisso em 1951 em Genebra? Qual seria a nossa responsabilidade actual face aos chineses perseguidos na China, face aos iraquianos no Iraque, etc. Significaria uma acção internacional de protecção muito mais importante. A Convenção de Genebra preserva o direito dos Estados admitirem ou não no seu território os requerentes de asilo, obrigando-os apenas a não os recusar – trata-se da cláusula de *non-refoulement* – caso corram o risco de ser perseguidos. Mas isto não faz dela uma convenção de essência individualista que preserva a nível internacional os direitos dos indivíduos contra o Estado.

No entanto, esta convenção funcionou bem até ao momento em que nós, europeus, por razões económicas, interrompemos em 1973/74 a imigração de trabalhadores.

Garantimos o reagrupamento familiar sob certas condições, mas a partir do momento em que interrompemos a imigração de trabalhadores, deixou de haver via legal para obter um estatuto de residente estrangeiro. E, de repente, um certo número de pessoas que antes teriam entrado como trabalhadores viram-se obrigados a pedir asilo.

Mais tarde, vieram juntar-se fenómenos relacionados com a queda do muro de Berlim, com a democratização dos países de Leste e, sobretudo, com a guerra civil da ex-Jugoslávia que provocou entradas em massa. Essas entradas não provinham dos países de Leste em geral, por razões económicas, mas essencialmente numa zona – a ex-Jugoslávia – onde as populações civis corriam de facto perigo de vida. Este tipo de fenómeno de entrada em massa não era novo para nós, franceses, que em 1939 recebemos em poucas semanas 500 mil refugiados da guerra civil espanhola. Como eu dizia, vieram juntar-se aos processos organizados para gerir desde

1951 a Convenção de Genebra, pressões vindas de fluxos migratórios de trabalhadores por um lado, e fenómenos de entrada de pessoas que fugiam à guerra civil por outro. E depois, é preciso reconhecer com toda a franqueza, no momento em que os Estados europeus interromperam a imigração, viram-se obrigados a reconhecer – como aconteceu na Alemanha, o caso mencionado pelo Ministro Schily – o direito de permanência a trabalhadores cuja presença nem sempre era desejada. Gerou-se então uma certa forma de racismo e de xenofobia entre os cidadãos dos nossos países à medida que se apercebiam da pressão sobre o direito de asilo. Em virtude da conjugação desses factores, a Convenção de Genebra tornou-se o bode expiatório, digamos assim, do falhanço da luta contra a discriminação nas nossas sociedades e, sobretudo, das políticas de imigração.

Isto não quer dizer que a Convenção de Genebra tem sido sempre bem gerida, mas é preciso pôr cada questão no seu lugar. Há problemas com a gestão da Convenção de Genebra mas também os há com a gestão das políticas de imigração e com a gestão dos focos de discriminação nas nossas sociedades. É preciso distinguir estes problemas para os poder resolver separadamente, embora de forma paralela, senão arriscamo-nos a cometer erros. Basicamente, é preciso distinguir asilo e refúgio político de imigração sem contudo perder de vista a ligação entre ambos.

Esta distinção deve ser salvaguardada com a reafirmação da Convenção de Genebra que, como referi atrás, não é na sua essência muito liberal, mas é o símbolo de valores europeus que se tornaram valores universais. A protecção de quem é vítima de perseguição por razões políticas, sociais, religiosas ou raciais está na base da construção da Europa democrática; está na base de valores universais que queremos difundir no mundo inteiro. E como se trata de valores que temos por vezes dificuldade em transmitir ao resto do mundo, imaginem como é que a mensagem seria recebida na Ásia, na África ou na América Latina, se soubessem amanhã que a Europa pôs de lado a Convenção de Genebra. Que consequências não adviriam daí? Não apenas para a consolidação democrática desses continentes, mas também para os fluxos migratórios. Porque se os requerentes de asilo não conseguem encontrar, na região do mundo donde são oriundos, países que respeitem a Convenção de Genebra, viram-se para a Europa, porque sabem que embora sejamos rigorosos e críticos em relação a este instrumento de protecção, acabamos por receber as pessoas.

Portanto, eu diria que a defesa da Convenção de Genebra, a sua defesa internacional, é importante para a Europa, quer do ponto de vista dos seus valores, quer do ponto de vista do controlo internacional dos fluxos migratórios. É preciso ver o futuro da imigração para a Europa com novos

olhos. Já sofremos com as guerras na Europa, com as guerras civis em Espanha e na ex-Jugoslávia fenómenos excepcionais de imigração em massa. Mas deveremos por isso pensar que sempre que nos propusermos construir qualquer coisa nos próximos cinquenta anos, corremos o risco de enfrentar o mesmo fenómeno vindo dos países vizinhos? Não o creio. Creio antes que esses fluxos em massa foram o preço a pagar, nomeadamente, pela democratização da Europa de Leste. Acredito que a tarefa desenvolvida pelas democracias europeias do Ocidente para favorecer o desenvolvimento de regimes democráticos a Leste e a sua integração na Europa é uma garantia de que provavelmente não teremos de voltar a enfrentar o fenómeno vivido nos últimos quinze anos.

Eis-me finalmente chegado ao ponto mais difícil da minha exposição: a relação entre a Convenção de Genebra – a preservação da Convenção de Genebra – e tudo o que está ligado à política de imigração que se pretende construir ao nível europeu.

Primeiro, é preciso tentar compreender a situação. E aqui eu quero expressar toda a minha admiração pela vossa capacidade em negociar uma política comum de asilo e imigração com base num sistema estatístico que não têm. Eu, quando olho para os números, só vejo nevoeiro. No que respeita ao asilo, por exemplo, pegamos em dois países como a Alemanha e a França e verificamos que a França não contabiliza os menores nem os requerentes de asilo territorial nas mesmas estatísticas dos requerentes de asilo ao abrigo da Convenção, enquanto a Alemanha contabiliza toda a gente, inclusive os menores, na mesma categoria. Como é possível negociar nestes termos? Em que base é que fazem comparações? Poderíamos ainda pegar noutros fluxos de imigração para comparar os sistemas estatísticos e concluiríamos que há divergências abismais entre nós. Francamente, não entendo como é que a harmonização do sistema estatístico não é vista como uma prioridade. Não imagino os vossos colegas especialistas em economia e finanças a trabalhar nessas condições para a harmonização das políticas monetárias ou económicas da Europa. E, por favor, não contem mais com os técnicos de estatística ou com os demógrafos para o fazer, porque há vinte anos que tentam e ainda não o conseguiram. Cabe às entidades governamentais encarregadas das políticas de imigração tomar decisões fundamentadas muitas vezes no bom senso que permitirão trabalhar com seriedade. Mesmo quando não se dispõe de uma visão rigorosa das coisas, pode-se em parte adivinhá-las quando se trabalha bastante. O que é que se pode dizer?

Pode dizer-se que é possível fazer a ligação entre o que dizia o Ministro Schily, ou seja, ter uma política activa de imigração, e uma política que não

é passiva, mas que se baseia no respeito pelos direitos. Existem três grandes vias de imigração legal nos nossos países, duas baseadas nos direitos – o direito ao asilo de acordo com a Convenção de Genebra e o direito à vida familiar normal sob certas condições – e uma outra baseada na acção, ou seja, no acesso ao mercado de trabalho. Pois bem, é preciso que esta terceira via se torne mais importante. E aí há toda uma revolução a fazer.

A Europa até aos anos 60 atraiu sobretudo trabalhadores não-qualificados, enquanto hoje as nossas empresas dão preferência aos trabalhadores qualificados que são objecto de uma competição cada vez maior no mercado mundial. No entanto, a França e a maioria dos Estados europeus continuam a fechar as suas portas aos estrangeiros qualificados dos países do Sul. Esta política demasiado restritiva explica-se historicamente por um corporativismo racista que se desenvolveu em França nos anos 30 e que visava impedir o acesso de estrangeiros considerados “não-assimiláveis” às profissões mais elevadas da sociedade. Este corporativismo esconde-se hoje atrás do terceiro-mundismo: em nome do desenvolvimento ou do co-desenvolvimento, dá-se preferência à regularização dos “sem-papéis” sem qualificação em detrimento dos estrangeiros que podem ser potenciais concorrentes. Esta política é incoerente e absurda: se um estudante estrangeiro formado pelas nossas universidades não quiser voltar para o seu país, não volta mesmo. Um africano, asiático ou sul-americano tem o mesmo valor que um licenciado europeu ou norte-americano no mercado mundial. Se a França ou a Europa o recusarem recebe uma oferta de emprego nos Estados Unidos, no Japão, no Canadá ou na Austrália e o país de origem assim como o país onde se formou “perdem-no”. No entanto é possível reformular a política face aos estrangeiros qualificados sem cair obrigatoriamente no esquema americano da “fuga de cérebros” que atrai sem dar em troca. Os estudantes estrangeiros licenciados procuram trabalho no mercado francês ou europeu nomeadamente porque têm falta de recursos e de experiência profissional antes de se lançarem eventualmente numa actividade no ou para o seu país de origem. Se depois resistem a voltar para o seu país é na maior parte das vezes por receio de perder, com um regresso definitivo, o ambiente cultural, científico ou empresarial necessário à manutenção ou actualização dos seus conhecimentos. É preciso pois seguir o exemplo dos outros grandes países industrializados e liberalizar o recrutamento de licenciados altamente qualificados, para depois facilitar – através de instrumentos de apoio ao investimento e de vistos permanentes – as suas idas e vindas voluntárias entre o país de origem e o país de formação, segundo o ritmo que lhes convier, e que os Estados se esforçarão por acompanhar em vez de bloquear.

Desenvolvendo assim intercâmbios culturais e fluxos de negócio, tornar-se-ão agentes privados do co-desenvolvimento. O co-desenvolvimento é um conceito ainda muito vazio mas é nesse quadro que é preciso reorganizar as nossas políticas.

Inscrever a nossa acção no quadro do co-desenvolvimento é o que se pode fazer com os trabalhadores qualificados e também com os não-qualificados que são os que maioritariamente tentam entrar e pedir asilo. É claro que se pode sempre tentar reconduzi-los à fronteira, mas essas medidas são pouco eficazes em sistemas como os nossos, tão preservadores, como é normal, dos direitos do homem.

O grande obstáculo ao regresso reside aliás na falta de cooperação dos países de origem que só muito dificilmente reconhecem os seus cidadãos quando são interpelados em situação irregular. Mas nós temos meios de negociar com esses países. São países com os quais estabelecemos fluxos financeiros importantes, como poupanças de imigrantes e reformas, e cujos estudantes nós recebemos. São países com os quais podemos estabelecer contratos de trabalho temporário, no âmbito de acordos bilaterais e plurianuais, como fizeram recentemente a Espanha e a Itália com a Tunísia e Marrocos.

Estas são as bases de uma cooperação com os países de origem que é preciso reconstruir de forma diferente.

Resta agora o problema do asilo propriamente dito e da relação entre a Convenção de Genebra, a política de controlo da imigração e a política de protecção temporária. Há iniciativas que podem simultaneamente melhorar a protecção das vítimas de perseguição e dissuadir a imigração irregular. Assim, quanto mais rápida for a decisão, mais cedo será atribuído o estatuto e menor será o número de imigrantes irregulares atraídos pelo período de permanência que um longo processo de atribuição de asilo político concede. Um processo rápido, conduzido por juizes e administradores profissionais, harmonizado, talvez, ao nível europeu e condições de acolhimento e atribuição de direitos sociais também harmonizados ao nível europeu, são medidas prioritárias para protecção dos que merecem a nossa protecção e para dissuasão dos que pretendem usufruir dela indevidamente.

E quanto à protecção temporária neste sistema? Primeiro que tudo é preciso não confundir a protecção temporária com o estatuto B que, em alguns países, como é o caso da França, dá ainda os primeiros passos. Este estatuto B visa proteger os casos que não podem ser protegidos através da Convenção, mas que se calhar têm direito a uma protecção mais do que temporária, porque a sua repatriação pode significar a sua perseguição e essa situação pode prolongar-se indefinidamente. Por isso estou conven-

cido de que para além do estatuto B e da Convenção de Genebra só há lugar para uma protecção muito temporária. Vimos a eficácia dessa protecção temporária em casos como o Kosovo. Ela está muitas vezes associada à necessidade de agir por outros meios para além da regulamentação da imigração, como sejam a via diplomática ou a via da intervenção militar. Verificou-se também como foi utilizada pelos Estados Unidos em complemento à intervenção no Haiti.

Parece-me, no entanto, extremamente importante recordar, sempre que se invoca a necessidade de desenvolver mecanismos de protecção temporária, a forma como esta necessidade nasceu. Nasceu no contexto que referi atrás, num contexto de escalada racista das nossas sociedades, de chegada de fluxos provenientes de guerras civis na Europa. Neste contexto, a Convenção de Genebra foi por vezes apresentada como inadaptada, e por duas razões que vou expor com franqueza.

Ela poderá ter parecido inadaptada porque concedia demasiada protecção a pessoas cuja origem nacional ou étnica não era a mais desejada do ponto de vista dos países de onde provinha a migração, ao mesmo tempo poderá ter parecido ser necessária, porque o risco que corriam era temporário. Creio que em nome dos valores da Europa que pretendemos construir, é preciso eliminar a primeira tentação e garantir o direito à Convenção de Genebra ou ao estatuto B àqueles que, seja qual for a sua origem, procurem protecção nos nossos territórios.

Em contrapartida, é necessário prever um sistema válido – à volta de seis meses ou um ano – que permita aos Estados europeus fazer face a fluxos de massas e co-gerir, digamos assim, a responsabilidade ou a carga financeira que poderia pesar mais sobre uns do que sobre outros.

E pronto, espero que estas pistas que aponteï possam contribuir para uma reflexão comum. Vou terminar com uma recordação pessoal: a primeira vez que vim a Portugal foi há 26 anos, no Verão da Revolução dos Cravos. Eu era estudante e era a festa da democracia para os portugueses.

Muitos portugueses tiveram protecção noutros países europeus, antes de 74, ao abrigo da Convenção de Genebra, por serem vítimas de perseguição política. Sinto que não nos orgulhamos como devíamos do sistema de protecção que foi criado na Europa. É muito difícil, como me dizia o antigo director do Gabinete de Protecção aos Refugiados e Apátridas em França, dar visibilidade mediática aos refugiados de Genebra, porque eles precisam do sigilo e da protecção do sigilo para estarem verdadeiramente protegidos. E mencionou-me o caso de um engenheiro iraquiano que trabalhava numa central nuclear iraquiana, que foi ameaçado pelo seu Estado, ou ainda o de um jornalista perseguido pela máfia colombiana.

São pessoas que não podem ser mostradas na televisão como exemplo de cidadãos que merecem protecção porque ao desvendar o seu estatuto e o seu local de residência estaríamos a pôr em risco a sua vida. Mas eu acredito que os portugueses, os espanhóis, os franceses, os alemães que puderam beneficiar, num dado momento da sua história, da protecção da sociedade internacional podem, hoje, ser testemunhas daquilo que devemos manter para continuar a simbolizar a Europa que pretendemos construir. Obrigado.

56

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

INTRODUÇÃO

Em Tampere, no ano passado, o Conselho Europeu decidiu avançar na direcção de uma política europeia comum em matéria de asilo.

Para as nações signatárias da Convenção de Genebra, a protecção dos refugiados constitui uma obrigação tão nobre quanto inelutável.

Estamos hoje aqui reunidos para analisar os problemas e as perspectivas de desenvolvimento dessa política comum de asilo.

Enquanto dirigente de um órgão internacional encarregado da gestão da problemática da migração, e não tanto como especialista em questões de asilo, a minha mensagem é a seguinte:

- O asilo é apenas uma parte do desafio que a gestão da migração representa; uma parte essencial, sem dúvida, mas que não pode ser tratada separadamente da questão mais lata da gestão da migração.
- Em Tampere, o Conselho integrou o asilo nesse contexto mais alargado, apelando à adopção de medidas tendentes a reforçar a gestão da migração, as parcerias com os países de origem e o tratamento equitativo dos cidadãos não comunitários.
- A OIM já presta apoio aos Governos em relação a muitos aspectos da problemática da gestão da migração, e está disposta a fazer muito mais.
- No que diz respeito, concretamente, às questões de asilo, podemos ajudar os Governos a encontrar uma via de saída da actual crise e a construir mecanismos de protecção do novo sistema comum do futuro.

¹ Brunson Mckinley é presentemente o director-geral da Organização Internacional para as Migrações. Teve uma longa carreira diplomática ao serviço do seu país – Estados Unidos da América – nomeadamente em representações na Itália, na China, no Vietname, no Reino Unido e na Alemanha. Foi o primeiro embaixador americano no Haiti depois do período Duvalier e ajudou a ultrapassar a crise dos barcos que transportavam pessoas haitianas e cubanas em 1994. Desde 95 empenha-se na procura de soluções humanitárias nos Balcãs. Foi ele o principal autor do anexo relativo aos refugiados dos Acordos de Dayton e exerceu durante três anos a função de coordenador humanitário dos Estados Unidos para a Bósnia.

OS SISTEMAS DE ASILO NÃO TÊM SIDO BEM SUCEDIDOS ...

A OIM tem toda a simpatia pelos impulsos humanitários que levaram alguns Governos europeus a criar regimes de asilo extremamente generosos. Se, por um lado, estes sistemas concederam a necessária protecção a numerosos refugiados merecedores da mesma, por outro, depararam-se com dificuldades imprevistas que se traduziram com demasiada frequência em verdadeiros pesadelos, de carácter administrativo e político.

A causa desta situação é sobejamente conhecida: na ausência de vias alternativas para assegurar a sua permanência, um grande número de pessoas que imigram por razões económicas optou pela solução do pedido de asilo, sobrecarregando assim os sistemas de asilo existentes.

Hoje, os países mais generosos e humanos em matéria de asilo constataam, no final dos seus processos de asilo, que apenas uma minoria dos requerentes são refugiados legítimos. Os actuais índices de aprovação de pedidos de asilo situam-se na ordem dos 20 a 25%.

Numa análise retrospectiva, facilmente se conclui que os sistemas de asilo generosos, ao terem de lidar isoladamente com desafios muito maiores, na verdade, possibilitaram situações de abuso.

Daí que Tampere tenha apontado na direcção de uma panóplia mais vasta de instrumentos de gestão da migração, ou seja, de uma verdadeira “abordagem global”.

... PORQUE A MAIOR PARTE DA MIGRAÇÃO**É DETERMINADA POR FACTORES ECONÓMICOS**

Todos sabemos que a maior parte da migração tem uma motivação económica.

As pessoas deixam o seu país de origem em busca, essencialmente, de uma melhoria de vida – através da educação, do trabalho, da acumulação de capital sob a forma de dinheiro, experiência e contactos.

Um grande número de migrantes na Europa deveria, em princípio, querer regressar ao seu país de origem uma vez alcançados os objectivos que justificaram a sua migração. O modelo americano de realojamento permanente não é o que procuram muitos dos recém-chegados à Europa.

Acresce que, em numerosos sectores, a economia europeia necessita de um número de trabalhadores de todos os graus de especialização maior do que aquele que as suas próprias demografias estão aptas a oferecer.

Se esta análise estiver correcta, facilmente se deduz que o melhor antídoto para a migração irregular – e para o abuso dos sistemas de asilo que sempre a acompanha – é uma migração regular devidamente planificada e gerida.

Com efeito, a evolução actualmente registada na União Europeia aponta sensivelmente nessa direcção – uma política mais rigorosa em relação à migração irregular, a par de uma maior flexibilidade relativamente à migração regular.

MIGRAÇÃO REGULAR

A questão que se coloca é, pois, a de saber como conceber programas susceptíveis de conciliar as necessidades da Europa com os objectivos do migrante, ou seja, melhorar a sua situação económica e regressar ao seu país.

A OIM está a trabalhar em estreita articulação com a OIT no desenvolvimento de programas inovadores no âmbito da migração de mão-de-obra.

A proposta alemã da “carta verde” atraiu grande atenção, nem sempre favorável do ponto de vista político. Trata-se, no entanto, de uma proposta que eu classifico como sendo um bom exemplo de um programa de migração regular de mão-de-obra e a termo certo, com objectivos e parâmetros bem definidos.

Não é difícil encontrar outros exemplos. A Itália, com a ajuda da OIM, instituiu um programa de recrutamento e formação juntamente com as autoridades albanesas. A Tunísia está a preparar o envio de trabalhadores para Itália, com contratos de trabalho a curto prazo contendo uma componente de formação. A Espanha tem acordos de trabalho no plano agrícola com Marrocos e o Reino Unido com os países da Europa Central e Oriental.

A coberto destes programas e outros afins, os que exercem uma profissão na área do trabalho manual e intelectual ganham dinheiro, fazem economias e asseguram um melhor nível de vida ao regressarem ao seu país.

Para tornar o regresso viável, é necessário, obviamente, que as condições no país de origem sejam de molde a sustentar e satisfazer os migrantes que regressam.

É aqui que a “Parceria com os Países de Origem”, definida em Tampere, tem um papel a desempenhar. A plena cooperação com os países de origem é melhor assegurada através de medidas tendentes a minorar a necessidade de migrar.

A OIM também está a trabalhar em estreita colaboração com o Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração, instituído pelo Conselho, nos seus cinco Planos de Acção para os países de origem e trânsito.

INFORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E TRÁFICO DE PESSOAS

As Conclusões de Tampere apontaram inequivocamente para a necessidade de combater o tráfico organizado de migrantes.

As campanhas de informação e educação públicas demonstraram a sua utilidade enquanto instrumentos de combate ao tráfico de migrantes. Cumpre-me destacar, em particular, as campanhas da OIM financiadas pela Comissão Europeia com vista a alertar potenciais vítimas nos países da Europa Oriental contra as redes de prostituição.

Mas a informação da opinião pública também tem outras finalidades de alcance mais lato. Nos locais onde existem canais legítimos e regulares de migração, a informação pública pode contribuir para a alteração das atitudes, tanto nos países de origem como nos países de destino.

O desenvolvimento de capacidades, a formação e o estabelecimento de redes de funcionários nos países de origem e de trânsito são outros instrumentos importantes de combate ao tráfico de migrantes.

A OIM E TAMPERE

Gostaria de usar o tempo que me resta a enumerar alguns dos serviços que a nossa organização está pronta a prestar à União Europeia na prossecução dos objectivos de Tampere.

Dispomos de escritórios ou desenvolvemos operações na maioria dos países donde a migração é originária. Também já estamos empenhados em actividades de gestão da migração na maioria dos países de trânsito.

Como sabem, o nosso objectivo é prestar serviços e trabalhar com os Governos, tanto no interesse destes como no dos migrantes.

No âmbito da concepção e gestão de **programas de migração regular**, a OIM está apta a recrutar, a seleccionar em função das qualificações, a manter bases de dados, a prestar aconselhamento sobre a gestão de fundos repatriados pelos emigrantes e a tomar medidas em matéria de saúde e de transporte para os requerentes seleccionados.

As nossas actividades de **informação pública** nos países de origem e de destino servem para divulgar os factos no que respeita quer às oportunidades de migração regular, quer aos riscos da entrada e permanência irregulares.

O **desenvolvimento de capacidades** dos funcionários dos serviços de migração constitui uma especialidade da OIM. Orientamos acções de formação em todo o mundo, incluindo os países candidatos à adesão à União Europeia, os países vizinhos destes e outros não tão próximos mas de grande interesse, como a ex-União Soviética.

Com a supressão das fronteiras internas, os aspectos de **saúde pública** relacionados com a migração passaram a constituir motivo de preocupação geral. Os exames médicos anteriores à partida são algo que vimos fazendo de há vários anos a esta parte.

No domínio do **co-desenvolvimento**, ajudamos migrantes repatriados e antigos refugiados, bem como as respectivas comunidades domésticas com microcréditos, estabelecimento de redes de contactos e programas de integração.

Um instrumento de desenvolvimento particularmente útil é o **recrutamento activo de migrantes altamente qualificados** nos países desenvolvidos, tendo em vista o seu regresso e colocação prioritária junto dos Governos e das indústrias dos seus países de origem.

Fazemos votos para que o nosso programa antigo em prol do Regresso de Nacionais Qualificados de Países Africanos seja em breve renovado e, desta vez, orientado também para os países francófonos de África.

APOIO AO REGRESSO VOLUNTÁRIO

Por último, e voltando ao sistema de asilo, por onde começámos, uma forma particularmente útil e humana de ajudar a reduzir o elevado número de processos acumulados e a minimizar o impacto de futuras sobrecargas, é o **apoio ao regresso voluntário**.

O apoio ao regresso voluntário constitui uma forma segura, económica, humana e não conflituosa de ajudar a regressar ao seu país os requerentes de asilo que não foram bem sucedidos. Temos tido bons resultados com este programa em numerosos países europeus.

Estamos a trabalhar intensamente com os Países Baixos, a Finlândia, a Bélgica e a Áustria no domínio do apoio ao regresso voluntário, dando particular atenção ao reforço de programas que têm por objectivo o aconselhamento o mais cedo possível dos requerentes de asilo quanto à tomada de opções realistas.

Um grande número de países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão à União Europeia também instituiu, com êxito, através da OIM, programas de apoio ao regresso voluntário.

Como alternativa à expulsão legal, este sistema oferece vantagens tanto aos migrantes como aos Governos, quer dos países de origem quer de destino.

Atendendo a que o migrante repatriado viaja voluntariamente e com documentos de viagem normais, não são necessárias discussões morosas sobre a sua readmissão.

De igual modo, não há vantagem em complicar o regresso através da negociação de condições ou exigências.

O migrante, pelo seu lado, evita a estigmatização e outras desvantagens do procedimento de expulsão. Não terá de se haver com qualquer registo judicial em seu desabono.

A análise de custo do regresso voluntário também se afigura altamente favorável.

A OIM conseguiu recentemente levar a bom termo regressos voluntários para países de origem “difíceis”, como o Iraque e o Afeganistão.

Um campo de acção que requer maior atenção é a possibilidade de financiar programas com vista ao apoio do regresso voluntário de migrantes “encalhados” em países terceiros de trânsito. Uma estreita colaboração com o ACNUR é obviamente um requisito fundamental nestes programas.

CONCLUSÃO

Para terminar, gostaria de assinalar que Portugal é um dos nossos parceiros na iniciativa da OIM para o Mediterrâneo Ocidental. Três países da União do Magrebe – Marrocos, Argélia e Tunísia – são actualmente Estados membros da OIM. Todos eles expressaram um vivo interesse em trabalhar com a OIM no que respeita às questões de gestão da migração de um lado e de outro do mar que separa a Europa da África, bem como em aproximarem os dois continentes. Aguardamos com expectativa a possibilidade de trabalharmos em breve com a Presidência francesa da UE, outro dos nossos parceiros mediterrânicos.

A OIM existe para vos ajudar, a todos, de maneira prática e concreta. Devemos concertar esforços com vista a reduzir o elevado número de processos de asilo acumulados. Em seguida, deveremos criar sistemas capazes de **resolver os problemas da migração com soluções para a migração.**

64

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

QUESTÕES DA PRIMEIRA SESSÃO

1. **Jorge Portas**

CHEFE DA DIVISÃO DE REFUGIADOS (SEF) / PORTUGAL

Não é propriamente uma questão, é apenas uma observação àquilo que o Professor Patrick Weil referiu relativamente às estatísticas em matéria de asilo na União Europeia.

Penso que não estarei longe da verdade se disser que é um problema que está praticamente resolvido. Foi um assunto que foi trabalhado, nos últimos meses, em coordenação estreita entre o Conselho, o Grupo CIREA e os serviços competentes da Comissão Europeia. Para o efeito foi criado um grupo informal paralelamente ao Grupo CIREA, que trabalhou na identificação dos vários tipos de decisão e dos vários elementos a incluir na estatística, nesta matéria. Portanto, na próxima reunião do Grupo CIREA irá ser apresentado o relatório final precisamente desse grupo informal. Penso que será um problema que poderá não voltar a ser invocado.

Resposta **Patrick Weil**

Parece-me que esse cargo não foi referido, mas eu próprio sou presidente do Grupo Estatístico do Conselho de Integração que, em França, publica uma das estatísticas oficiais sobre a imigração. Fico contente com o que lhe ouvi dizer e gostaria de saber mais sobre a evolução dos trabalhos. Mas quero ainda repetir que não me parece que se possa prosseguir na via da harmonização quando, retomo o exemplo da Alemanha, um estudante francês que vai passar um ano na Alemanha, seis meses em Bona e seis meses em Berlim, é contabilizado duas vezes no ano como imigrante na Alemanha, enquanto o estudante alemão que passe um ano em França, no âmbito do Erasmus, não é contabilizado como imigrante. Trata-se de uma situação em que é absolutamente impossível, na minha opinião, afinar as nossas abordagens se não tivermos categorias comuns. Quanto mais cedo o fizermos melhor, independentemente das opções feitas. É preciso aplicar regras comuns neste campo.

2. **Jean-Daniel Gerber**

DIRECTOR DO GABINETE FEDERAL PARA OS REFUGIADOS / SUÍÇA

Apenas uma observação relativamente às estatísticas e outra em relação à protecção. Quanto às estatísticas, elas virão automaticamente quando os sistemas de concessão de asilo forem harmonizados. Os sistemas de asilo entre nós diferem bastante e, conseqüentemente, o mesmo acontece com os dados estatísticos. É portanto um processo que é preciso acompanhar segundo duas vertentes: por um lado harmonizar os sistemas de asilo,

Tampere vai aliás nesse sentido; e, por outro lado, harmonizar também as estatísticas.

No que diz respeito ao regime de protecção que, aliás, eu considero ser uma questão fundamental, apreciei muito os comentários que foram feitos sobre o assunto.

Embora todos sejamos da opinião que imigração e asilo são questões que não devem ser misturadas, temos todos consciência de que é extremamente difícil separar as duas coisas.

Sobretudo, porque só depois de ter analisado um pedido de asilo e determinado se o requerente é um refugiado ou não é que sabemos se um caso de asilo é um caso de imigração. A Dra. Feller disse e muito bem que a Convenção de 1951 deve servir de base. Acho que tem razão, essa é a base a partir da qual é preciso começar a construir, mas também acho que essa base não é actualmente suficiente e que é necessário fazer qualquer coisa a partir dela. A Dra. Feller propôs que se estabelecesse um regime comum sobre a protecção temporária. Fiquei um pouco surpreendido por ela ter excluído – pelo menos segundo o que eu entendi gostaria, por isso, de obter um esclarecimento adicional a esse respeito – os outros conceitos que se poderiam eventualmente desenvolver. Excluiu, mais ou menos, tanto quanto percebi, a possibilidade de termos o conceito de *safe country* ou a possibilidade de termos um conceito legal mais aprofundado sobre fugas internas. É pena que isso tenha sido excluído *a priori*, porque me parece que a partir desse tipo de conceito poderíamos construir e desenvolver a Convenção de 1951 de forma a que ela se adaptasse às necessidades que temos actualmente e que vamos ter no futuro. Considero, pois, que é conveniente ter uma grande abertura, que é preciso pegar na questão sem preconceitos e tentar encontrar modalidades que convenham, por um lado, à protecção e, por outro, aos interesses do Estado a que temos de nos adaptar. Temos de ter a possibilidade de fazer face ao que se passa no mundo da realidade.

Resposta **Erika Feller**

Terei todo o gosto em pronunciar-me a esse respeito. Partilho inteiramente do ponto de vista do Dr. Gerber sobre a necessidade de, em qualquer sistema de protecção de refugiados, encontrar um equilíbrio entre todos os interesses concorrentes em jogo. Aliás, já o havia dito nas minhas observações finais. O ACNUR é claramente um desses interesses concorrentes ou complementares. Dependendo da forma como os quisermos encarar, há os interesses dos Estados directamente afectados pela chegada de refugiados, os interesses dos próprios indivíduos ou, em sentido

lato, os interesses da comunidade internacional, que inclui o país de origem e outros. Assim, partilhamos sem dúvida, em larga medida, do ponto de vista aqui expresso pelo Dr. Gerber. No que diz respeito aos novos conceitos – ou aos conceitos que já não são tão novos assim, pois, na verdade, o conceito de “país seguro” é um conceito que já existe há muito –, acho que as minhas palavras não deveriam ser interpretadas como uma rejeição total dessas noções. O que eu aqui disse, sim, é que estes conceitos têm de encontrar o seu lugar em qualquer sistema de protecção de refugiados. Ora, nos últimos anos, tem preocupado de alguma forma o ACNUR o facto de estes conceitos não encontrarem o que nós diríamos ser o seu lugar certo, mas antes tendem a substituir, a conquistar um lugar proeminente no sistema de protecção de refugiados. O que significa isto na prática? Significa que uma pessoa supostamente proveniente, digamos, de um país de origem seguro, nem sequer consegue transpor a porta de entrada – isto é, não consegue que o seu pedido seja avaliado através de procedimentos baseados no estatuto de refugiado ou no estatuto de protecção –, caso o pedido seja de imediato declarado inadmissível. A nossa preocupação sempre foi a de que o conceito de segurança, sendo relativo e muito difícil de precisar, não deve ser utilizado para contornar a função dos procedimentos. Pode ser utilizado, sim, e já o afirmámos em numerosas ocasiões, para criar determinadas presunções, verificáveis através dos procedimentos.

A título de exemplo, pode ser utilizado para criar a presunção de que um pedido é manifestamente infundado. Pode ainda constituir a base para assegurar que determinados tipos de pedidos sejam objecto de processos acelerados e expeditos, por forma a não retardar indevidamente ou bloquear com pedidos infundados o processo de apreciação dos pedidos de asilo.

Mas estes conceitos têm de encontrar o seu lugar certo, pois o lugar proeminente chega a suplantam a própria definição de refugiado. Sempre que é a origem de uma pessoa, e não tanto uma definição que tenha em conta as suas opiniões políticas, as suas convicções religiosas, as suas raízes étnicas, que determina se ela tem ou não motivos de preocupação que justifiquem ela precisar de protecção e sempre que tal seja comparado à ameaça ou à probabilidade de perseguição, algo de errado se passa com essa forma de avaliação. Assim, certamente que não rejeitamos estes conceitos, antes queremos que sejam devidamente enquadrados, sendo um facto que eles podem ser incorporados no tipo de abordagens que teremos de introduzir para, como referi, fortalecer a Convenção de 1951, não para a completar ou substituir, tornando-a supérflua. Como também já referi, o ACNUR

está disponível para encetar reuniões com diversos Estados interessados com vista a debater a questão de como proteger melhor aqueles que necessitam de protecção mas não se encontram abrangidos pela Convenção. As questões suscitadas, aqui, pelo Dr. Gerber são as questões que gostaríamos de abordar nessas reuniões.

Comentários

Erika Feller

Espero vir a ouvir, e gostaria de ter ouvido mais, julgo, da parte dos representantes dos Governos aqui presentes, sobre qual a sua posição em relação, por exemplo, ao papel da Convenção de 1951. Segundo consta, e é de esperar que amanhã nos esclareçam um pouco mais, alguns gostariam de contestar a pertinência da Convenção e recomendar que fosse radicalmente alterada. Não sei, mas tenho todo o interesse em saber, se isto corresponde a uma posição generalizada ou se se trata apenas de um ponto de vista isolado. Acho que há uma espécie de silêncio em torno desta questão. Gostaria de saber se não há nada que confirme esta nossa impressão, devemos pelo menos fazer o seguinte: construir um novo regime de protecção, que confira um papel fulcral à Convenção e nela se baseie, podendo incluir um protocolo adicional à Convenção ou outro tipo de instrumento a nível internacional. Sei que, a este respeito, todos os presentes ponderam a questão numa perspectiva europeia, o que não deixa de ser importante e satisfaz o objectivo desta reunião. Nós somos obrigados a encará-la numa perspectiva mais abrangente, porque lidamos com refugiados em todo o mundo e temos de trabalhar com os instrumentos que dispomos. Assim, procuramos aprender e trabalhar com os processos que nos permitem desenvolver novas abordagens, como os que, neste momento, estão em larga medida a ser empreendidos no contexto europeu, e analisamos o seu valor de exportação, pois, como referi, é fácil de exportar tudo, sobretudo as abordagens restritivas, mais do que as devidamente esclarecidas.

Quemos ter sempre em atenção a importância do que a Europa diz e do que nós estamos a fazer a nível mundial. A este propósito, tocou-me de modo especial a observação feita, creio que por si, Patrick, no sentido de devermos ser muito conscienciosos em relação ao que fazemos aqui na Europa, e sobre como isso nos poderá ajudar ou bloquear, consoante o modo de difusão e o tipo de interpretação e aplicação.

Devemos estar cientes de que, se decidíssemos, por exemplo, recriar um regime de protecção que fosse particularmente pertinente para a situação

européia e, nesse processo, descartássemos o instrumento global de que dispomos ou lhe atribuíssemos um papel muito subsidiário ou irrelevante, isso poderia trazer-nos benefícios a curto prazo, mas desvantagens a longo prazo; criaríamos porventura um sistema por via do qual um número considerável de pessoas não teria outro destino possível senão, por exemplo, os países europeus, e em que o factor de atracção seria cada vez maior e não menor. Creio, pois, que foram muito importantes as suas palavras ou conselhos aqui proferidos, e suponho que a minha reflexão final sobre tudo o que aqui expus é que devemos ter em atenção a importância do que fazemos, não apenas para esta sala, mas para o ambiente global, que, neste mundo globalizado, terá repercussões aqui, nesta região.

Patrick Weil

Quero apenas acrescentar qualquer coisa ao que a Dra. Feller acaba de dizer. Não acredito que a tese do regresso à Convenção de Genebra seja maioritária, pelo contrário, acho que podemos pô-la de reserva, ou seja pô-la debaixo de um tecto geral, uma espécie de tecto sagrado, ao qual nos referimos num texto, mas em que já não nos apoiamos no imediato. Com efeito, o que é preciso ter em conta é o texto concreto e preciso do acordo que será assinado ao nível dos Estados membros. Poderá a Convenção de Genebra ser reivindicada imediata e paralelamente ao estatuto de asilo temporário, como aconteceu com os kosovares em França mas não noutros países europeus? É por isso que o prazo da protecção temporária é tão importante, porque se pomos certos grupos ao abrigo da protecção temporária e durante esse tempo eles não puderem reivindicar a Convenção de Genebra, mais longo será o prazo da protecção temporária e mais se porá em causa a aplicabilidade da Convenção de Genebra. Tudo isto tem de ser revisto com muito tacto e ser negociado com muita inteligência pelos Estados membros. É esta relação entre a protecção temporária e a aplicabilidade imediata ou não da Convenção que deve ser estudada e avaliada. Só depois se poderá julgar os efeitos do cenário optimista ou do pessimista.

Brunson Mckinley

Nós e a OIM lidamos com questões de gestão da migração em todo o mundo, e em toda a parte encontramos elementos comuns importantes neste domínio. Quer se trate da América do Sul, do Sudeste Asiático, da África Austral ou da Ásia Central, encontramos dinâmicas interessantes em jogo, muitas delas envolvem os mesmos princípios que estivemos hoje aqui a debater.

Contudo devo dizer que a dimensão europeia do debate a realizar proximamente sobre a gestão da migração é, penso, de longe a mais interessante e a mais importante para o futuro, pois existem elementos de mudança aqui, na Europa, que são maiores em termos de quantidade, e também diferentes em termos de qualidade, do que se passa noutras partes do mundo. É esta a minha opinião.

No contexto do alargamento da União Europeia, estão a acontecer coisas que são de uma importância histórica capital. No contexto do debate sobre a migração Sul/Norte entre a Europa e a África, estão a acontecer, deverão ou irão acontecer coisas que, também elas, são extremamente importantes e potencialmente bastante inovadoras.

Do ponto de vista jurídico, em termos do direito internacional, estão a acontecer coisas aqui que são mais fundamentais e fundamentalmente mais importantes do que os temas em debate em qualquer outra parte do mundo. E claro está, se é verdade, como afirmei na minha apresentação, que a migração é largamente motivada por razões económicas, também a dimensão económica é, e continuará a ser, maior, mais importante e mais significativa no contexto europeu. Por conseguinte, este debate reveste-se de uma enorme importância para a história do mundo no próximo século.

72

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

SEGUNDA SESSÃO
Em direcção a um Estatuto Comum de Refugiado

O tema que iremos debater – “Em direcção a um Estatuto Comum de Refugiado” – irá, assim o espero, manter-nos a todos bem acordados, permitindo-nos travar um debate interessante e proveitoso. Espero também que, uma vez concluídas as diferentes apresentações, possamos dispor de tempo para uma troca de pontos de vista sobre esta importante questão.

O tema em debate é realmente fundamental, não apenas para o processo de harmonização das diferentes políticas e práticas prosseguidas na UE em matéria de asilo, mas também para assegurar uma aplicação uniforme da Convenção de Genebra. Do que aqui se trata, afinal, é de um esforço colectivo para encontrar uma definição consensual do termo “refugiado” e de outras pessoas necessitadas de protecção internacional ao abrigo da Convenção de Genebra, bem como de estabelecer um estatuto comum de refugiado. Na actual situação, na Europa, existe uma diversidade notável quer de interpretações do conceito de refugiado, quer de estatutos de protecção, o que, impõe-se salientar, é deveras preocupante. Em relação à ajuda concedida, em alguns Estados, ela tem-se afastado gradualmente da abordagem assente em direitos e aproximado de uma política de protecção dos refugiados em geral, a par de uma preferência crescente por formas discricionárias de protecção que oferecem menos garantias e menos direitos às pessoas objecto das preocupações do ACNUR.

Enquanto alguns Estados utilizaram, num instrumento regional, o mecanismo de uma definição abrangente para assegurar a protecção dos refugiados inscritos no âmbito das competências mais vastas do ACNUR, outros Estados recorreram a disposições legislativas para prolongar a autorização de permanência. Neste último caso, a proliferação de normas apli-

cáveis às diversas categorias de beneficiários tendeu a obscurecer a qualidade de refugiado de alguns deles, suscitando confusões relativamente às considerações que deveriam presidir ao respectivo tratamento.

No entanto, as formas complementares de protecção adoptadas pelo Estado a fim de assegurar que as pessoas necessitadas de protecção internacional a recebam de facto estão, decididamente, do ponto de vista pragmático, a responder a determinadas necessidades de protecção internacional. Os beneficiários de protecção complementar deveriam ser identificados em função das necessidades de protecção internacional e tratados em conformidade com tais necessidades e os seus direitos humanos. Os critérios que determinam o estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de 1951 devem ser interpretados de tal forma que os indivíduos que preencham esses critérios sejam reconhecidos como refugiados e protegidos a coberto daquele instrumento, em vez de serem tratados no quadro de regimes de protecção complementar.

A Convenção de 1951 e o respectivo Protocolo adicional de 1967 representam a pedra angular da protecção internacional de refugiados e constituem o enquadramento de base para tal protecção. As normas previstas na Convenção, a par dos avanços registados na legislação internacional no domínio dos direitos humanos, constituem um importante guia no respeitante ao tratamento que deve ser conferido a pessoas necessitadas de protecção internacional. Os Estados que ainda o não fizeram, devem aderir a estes instrumentos, bem como a outros instrumentos regionais aplicáveis em matéria de protecção de refugiados, por forma a assegurar uma aplicação tão ampla e harmonizada quanto possível dos princípios básicos de protecção dos refugiados.

Ora bem, estas breves linhas mais não são do que as conclusões contidas num documento que muito recentemente publicámos no ACNUR sobre as formas complementares de protecção, o qual será submetido à apreciação do nosso Comité Permanente em Julho próximo. Por conseguinte, o debate de hoje reveste-se incontestavelmente de grande oportunidade.

Devo dizer que muito me apraz podermos contar com um grupo muito interessante de oradores para iniciar o nosso debate sobre esta questão. Temos duas pessoas ligadas fundamentalmente à área dos direitos humanos – Amnistia Internacional, mundo das ONG – e temos um eminente Professor de Direito. Seguirei a ordem estabelecida no programa.

Em nome das quase 70 organizações que integram o ECRE, *European Council on Refugees and Exiles*, gostaria de agradecer o convite que nos foi dirigido para participar neste seminário.

Nas notas do programa relativas a esta sessão, lê-se que “a definição e a concretização de um estatuto comum de refugiado constituem, porventura, um dos maiores desafios que os Estados membros da União Europeia têm de enfrentar com vista a alcançarem um nível desejável de harmonização das políticas de asilo e refugiados”. Não é fácil ter de escolher entre os muitos desafios com que a UE se depara no processo de desenvolvimento de um sistema comum europeu de asilo, mas, na opinião do ECRE, a interpretação harmonizada da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e a definição de formas harmonizadas de protecção complementar encontram-se, sem a menor dúvida, **entre** os mais difíceis.

Houve duas coisas que chamaram a minha atenção nas notas do programa, e que são reveladoras, porventura, de alguns pressupostos subjacentes ao nosso trabalho. **Em primeiro lugar**, existe o pressuposto de que, ao desenvolver um sistema comum de asilo, a UE se arrisca a pôr em causa a Convenção de Genebra. **Em segundo lugar**, existe o pressuposto, **bem-vindo**, de que isso deveria ser evitado. Creio que podemos afirmar com segurança que todos nós partilhamos o primeiro pressuposto. Quem me dera poder afirmar com segurança, também, que todos partilhamos o segundo pressuposto, mas na verdade não posso. Como disse, a interpretação comum da Convenção

¹ Peer Baneke desempenha o cargo de Secretário-Geral do ECRE desde Janeiro de 1998. Estudou sociologia, esteve activamente envolvido em questões relacionadas com a defesa dos direitos humanos, primeiro como voluntário, tendo depois, durante quase catorze anos, trabalhado para a Amnistia Internacional, mais concretamente no seu Secretariado Internacional em Londres.

relativa ao Estatuto dos Refugiados constitui **um** dos maiores desafios. Contudo, existem **outros**, sobre os quais me pronunciarei mais adiante.

Há muito que o ECRE se bate por uma abordagem comum europeia em matéria de protecção de refugiados. A harmonização, porém, só deverá ser realizada a um nível elevado, tanto no que diz respeito às questões substantivas de protecção e integração de refugiados, como no tocante aos procedimentos.

Gostaria de rapidamente esboçar quais os riscos que podem advir do processo de harmonização para a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. **Em primeiro lugar**, o grau de cooperação necessário para se alcançar a harmonização no prazo de cinco anos, tal como previsto no Tratado de Amesterdão, é obviamente muito elevado. Um aspecto que preocupa grandemente o ECRE é a eventualidade de, no processo de desenvolvimento de um sistema comum europeu de asilo, serem **descartados** alguns princípios a fim de ser viabilizada a harmonização.

Esta preocupação é ainda mais agravada pela exigência, decorrente do procedimento de votação estabelecido no Tratado de Amesterdão, de obter unanimidade em relação às medidas a adoptar, e pelos poderes insuficientes de consulta e controlo do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça.

Em segundo lugar, uma das razões por que insistimos urgentemente na adopção de uma abordagem comum em matéria de protecção de refugiados é óbvia: na Europa, a protecção é uma lotaria, atendendo sobretudo ao facto de que diversos Estados europeus adoptam uma interpretação limitada da Convenção sobre Refugiados, o que, em nossa opinião, frequentemente não é correcto do ponto de vista jurídico. Os refugiados são ou não protegidos, **não** em função de regras racionais por que se regem os critérios na Europa, mas sim consoante o país onde acabam por apresentar o seu pedido de asilo. Uma rápida análise dos critérios que presidem ao reconhecimento do estatuto de refugiado revela discrepâncias em relação a conceitos importantes, como sejam, o conceito de perseguição por agentes de perseguição não estatal – que é aceite pela maioria dos Estados, com excepção da Alemanha e da Áustria –, e o conceito de perseguição em função do sexo – que é aceite por alguns países, como o Reino Unido, enquanto fundamento para reconhecimento da qualidade de refugiado, enquanto outros países, como a Suécia, concedem um estatuto de “categoria B”.

A situação relativa à concessão de formas complementares de protecção é ainda mais complexa. As grandes diferenças verificadas no tratamento daqueles que poderão eventualmente beneficiar de protecção complementar abrangem, nomeadamente, o tipo de estatuto concedido e a res-

pectiva duração. As diferenças incidem também sobre as razões para a concessão do estatuto, e ainda sobre os direitos associados ao tipo de estatuto. Um aspecto que é comum a quase todos os Estados da UE é que estes privilegiam cada vez mais as formas complementares de protecção em detrimento do reconhecimento do estatuto de refugiado.

Aqui, o risco principal que pode advir da harmonização da política de asilo é que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados poderá, pura e simplesmente, perder-se. Constatamos que, com a adopção de uma interpretação restrita da Convenção e uma maior dependência das formas complementares de protecção, a Convenção se tornará, **na prática**, redundante ao ficar limitada a um pequeno grupo de refugiados.

Em terceiro lugar, a União Europeia terá de rever o seu calendário, sob pena de correr o risco de minar a Convenção de Genebra. O Tratado de Amesterdão, o Plano de Acção de Viena e o “painel de avaliação” centram todas as decisões na partilha de responsabilidades, numa nova Convenção de Dublin, na protecção temporária, nos procedimentos de decisão sobre quem deve ser considerado refugiado, etc., **antes** de as centrarem na interpretação harmonizada da Convenção. A irracionalidade desta abordagem não necessita de explicação.

Por último, o **maior** risco que o processo de harmonização acarreta para a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados é o facto de ameaçar o acesso à sua protecção. Como é sobejamente conhecido de todos os Estados europeus, a Convenção só é aplicável a partir do momento em que o refugiado atravessa uma fronteira internacional. A jurisdição dos Estados partes só se aplica quando o refugiado se encontra sob a sua autoridade.

Esta a razão pela qual se têm verificado tentativas diversas e **repetidas** no sentido de impedir que os refugiados saiam do país onde são perseguidos e de evitar que tenham acesso à protecção, através de regimes de vistos, de sanções aos transportadores e de práticas relativas ao que se designa por “país terceiro seguro”, bem como através da “regionalização” da protecção de refugiados mediante a designação de “paraísos seguros” e da promoção do “direito de ficar”. O ECRE não vê vantagem em criar um sistema modelo de asilo na Europa, se aos refugiados for pura e simplesmente negada a oportunidade de acederem a ele.

A situação neste momento é comparável à era proibicionista nos Estados Unidos. Ao erguerem barreiras, os Estados europeus mais não fizeram do que criar, ou ajudar a criar, poderosas redes de traficantes. Evidentemente que um grande número destes traficantes se dedica ao comércio odioso de seres humanos e de prostituição forçada. Mas o que quero aqui ressaltar é o facto, estranho e **preocupante**, de os traficantes se terem tornado o

último recurso do requerente de asilo. Onde eu quero chegar é que aceder à protecção é em si um perigo de vida: no processo, tem-se assistido ao agravamento de um problema criminal **altamente indesejável**, e corre-se o risco de a Convenção ser destruída por uma espiral de controlos e de evasões ao controlo, de que o próprio tráfico é um sintoma.

Por que é que o ECRE e os seus membros insistem na centralidade da Convenção de Genebra na protecção internacional de refugiados? Por que não conceder a todos os refugiados uma forma de protecção e ficar por aí? Esta questão é frequentemente formulada nos seguintes termos: por que motivo insistimos em analisar as **razões** pelas quais alguém é obrigado a fugir? Na sua essência, estas questões reproduzem as bases da posição defendida pela Áustria, na altura em que presidiu à UE, ao anunciar que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados já não importava para o tratamento da problemática dos refugiados, e ao exortar à adopção de um novo sistema de asilo assente na discricção política.

A resposta do ECRE a estas questões contém quatro elementos: **primeiro**, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados não trata apenas da protecção de pessoas em função das razões pelas quais elas tiveram de fugir. Pelo contrário, ela tem também um papel fundamental no quadro dos direitos humanos acordado pelas Nações Unidas. **Fundamentalmente**, a Convenção apoia e complementa outros tratados em matéria de defesa dos direitos humanos celebrados pela comunidade internacional – a maior parte dos quais não dispõe de mecanismos de reparação ou de prevenção. Em nossa opinião, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados é o mecanismo de reparação de violações dos direitos humanos e tem sido invocado com êxito na protecção de milhões de pessoas. Continua a ser o único instrumento acordado e vinculativo a nível internacional que garante a protecção contra danos graves.

Em segundo lugar, como se pode verificar pelas formas de protecção complementar concedidas, a maioria dos Estados tem uma noção muito **limitada** do que significa “protecção” – noção essa baseada não na universalidade dos direitos humanos, mas antes na ideia de que algumas pessoas não merecem o mesmo tratamento que nós julgamos merecer. Os direitos que as diversas formas de estatuto acarretam dependem das razões pelas quais o requerente de asilo não pode ser afastado.

Algumas formas de estatuto concedem, **de facto**, o mesmo nível de direitos que é concedido aos que são reconhecidos como refugiados nos termos da Convenção. Outras concedem níveis inferiores de direitos ou um menor número de direitos, e outras ainda, o que é particularmente preocupante, não concedem o direito ao reagrupamento familiar. O estatuto

de “tolerado”, isto é, de suspensão de expulsão, normalmente não concede quaisquer direitos.

No nosso entender, o conceito de “protecção” não significa unicamente a suspensão da expulsão; implica também o usufruto de, pelo menos, determinados direitos básicos. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados é **inequívoca** neste ponto: no território de um Estado parte, todo e qualquer refugiado tem direito não apenas à protecção contra o *refoulement* mas também a outros direitos, como sejam, o direito à liberdade de religião, à propriedade, o direito de acesso à justiça, à educação elementar, à posse de documentos de identidade e à isenção de penalização por entrada ilegal, **só pelo facto de se encontrar no Estado de asilo**. Uma vez apresentado o pedido de asilo, isto é, a partir do momento em que a situação do refugiado se encontra regularizada, são-lhe garantidos outros direitos. Entre estes, contam-se o direito ao trabalho independente, à liberdade de circulação e à protecção contra a expulsão. Hoje em dia, os Governos, na sua maioria, esquecem que o texto da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados vai para além do artigo 1.º e consideram que não têm obrigação de tratar os refugiados como seres humanos “nascidos livres e iguais em dignidade e direitos”, muito embora estas tenham sido as garantias mínimas que eles próprios incorporaram na Convenção.

Em terceiro lugar, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados prevê um quadro para a cooperação entre Estados e um mecanismo para o retorno de refugiados. Numa altura em que os Estados europeus começam a forçar a saída de um grande número de refugiados do Kosovo, verificamos que, em relação à opção política que adoptaram de não reconhecer estes últimos como refugiados, concedendo-lhes em vez disso protecção temporária, lhes saiu o tiro pela culatra. Não tendo reconhecido os kosovares como refugiados, os Governos europeus não podem agora valer-se do mecanismo constante nas cláusulas de cessação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados para afirmarem, **em termos objectivos e verificáveis**, que já não existem quaisquer preocupações relativamente à protecção da maioria da população no Kosovo e que o estatuto de refugiado não se justifica. **Também não podem** apontar para a necessidade que existe de cooperar com o ACNUR tendo em vista a coordenação do regresso. Em vez disso, temos um padrão de diferentes estatutos por essa Europa fora, apenas variando o período de tempo de permanência concedido aos kosovares. Cada país faz a sua própria avaliação do nível de segurança naquela província e decide por si próprio quando é que os refugiados devem regressar. Os perigos inerentes a esta postura são inequívocos

para os países implicados: arriscam-se a minar objectivos políticos de maior alcance, nomeadamente, a estabilidade nos Balcãs. O Dr. Kouchner já alertou para o facto de o regresso em massa de refugiados ao Kosovo ser susceptível de minar a precária situação que ali se vive em termos de segurança, uma perspectiva que seguramente nenhum país europeu gostaria de ver concretizada.

A questão colocada para esta sessão é “que caminho e estratégia seguir com vista a um estatuto comum de refugiado, sem pôr em questão a Convenção de Genebra?”.

Ora bem, a resposta à questão de saber qual o caminho a seguir é, obviamente, começar a aplicar a Convenção de acordo com o seu objecto e a sua finalidade e cumprir a lei à letra. O ECRE considera que o **ponto de partida** para a União Europeia tem de ser as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere, acordadas apenas em Outubro do ano passado. Ficámos encorajados com o compromisso, decididamente assumido, em relação ao direito de requerer asilo e com o impulso dado ao desenvolvimento de políticas de asilo harmonizadas, acompanhadas de **garantias para aqueles que procuram protecção na ou o acesso à União Europeia**.

O ECRE saudou o objectivo do Conselho de assegurar uma União Europeia **aberta** e segura, plenamente empenhada no cumprimento das obrigações previstas na Convenção de Genebra. Para nós, isto significou que as medidas de interdição que negam a oportunidade de fugir à perseguição **devem** ser mudadas a fim de garantir o acesso à protecção. O ECRE também acolheu calorosamente o facto de que um sistema comum europeu de asilo será baseado na aplicação **integral e global** da Convenção. **No entanto**, também dissemos na altura que considerávamos que a chave estava na **implementação** dos compromissos e que nos iríamos manter atentos à evolução dos acontecimentos. Por esta razão, elaborámos um *dossier* sobre Tampere, enunciando as promessas ali feitas, como ponto de referência fácil. Encontra-se à disposição aqui, podendo igualmente ser solicitado aos nossos serviços.

Àqueles que afirmam que o regime para os refugiados é minado pelos pedidos de asilo infundados, **nós** respondemos que uma interpretação comum da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e formas comuns de protecção complementar dependem da existência de procedimentos de apreciação justos e eficazes, com investimento de recursos na tomada de decisões **acertadas e rápidas**. O facto de informar os requerentes de que a tomada de decisão não levará anos terá um efeito dissuasor sobre aqueles que não necessitam verdadeiramente de protecção. **Além**

disso, a criação de meios através dos quais os que pretendem imigrar para a União Europeia por razões económicas o possam fazer contribuiria grandemente para aliviar a pressão perceptível resultante do elevado número de pedidos apresentados indevidamente. O recente relatório das Nações Unidas sobre as necessidades da Europa em matéria de imigração poderia abrir caminho a um debate mais informado sobre a migração em geral.

A resposta para o problema dos pedidos infundados **não** é renegociar a Convenção. Não foi aqui apresentada **nenhuma** razão irrefutável pela qual a Convenção já não é pertinente. **Pelo contrário**, andou-se às voltas na argumentação sobre a questão, tendo-nos sido manifestadas preocupações pouco convincentes quanto ao facto de as pessoas serem empurradas para as mãos de traficantes devido à exigência do refugiado ter de se encontrar fora do país de perseguição. O único motivo pelo qual os refugiados têm sido empurrados para as mãos de traficantes **não** é devido à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas sim devido ao controlo de imigração cada vez mais rigoroso.

Uma ideia que tem vindo a conquistar terreno é a de que a apreciação dos pedidos de asilo poderia ser efectuada na região de origem, podendo os refugiados serem posteriormente realojados na Europa. O ECRE não se opõe totalmente a esta ideia – que poderia ser encarada como um instrumento de protecção adicional, e não tanto como um instrumento de substituição –, mas trata-se de uma abordagem que nos suscita algumas questões importantes. **Sejamos brutalmente honestos.**

A única razão por que a maior parte dos Estados europeus se interessa pelos refugiados é porque estes entram no seu território. **É muito difícil de acreditar** que este interesse se manteria a partir do momento em que o “problema” estivesse longe da vista. Basta olharmos para os níveis decrescentes de ajuda internacional e o interesse cada vez menor manifestado em relação aos actuais sistemas de realojamento para sabermos que os países do Norte não irão criar nem manter sistemas de apreciação de pedidos de asilo no Sul, donde provém e permanece a maioria dos refugiados. Também não podemos deixar de nos interrogarmos sobre como reagiriam a esta proposta os Estados do Sul, uma vez que já são eles que protegem a maioria dos refugiados no mundo, e sobre se seria possível manter um debate equilibrado sobre esta questão entre o Norte e o Sul, face à desigualdade das posições negociais de uma e outra parte.

Resumindo, entendemos que a estratégia que a União Europeia deve seguir é óbvia, e é aquela que o ECRE e os seus membros têm defendido **coerentemente** de há anos a esta parte: **tem de haver acesso** à protecção prevista na Convenção; a Convenção tem de ser **correctamente** aplicada, de acordo

com o seu objecto e a sua finalidade; tem de haver um **claro entendimento** de que a Convenção se aplica a situações que envolvam refugiados hoje tanto como em 1951; e tem de ser adoptada uma abordagem **global que atravesse os vários pilares**, no que respeita ao problema da migração forçada. A ideia de que a harmonização das políticas de asilo exige uma abordagem abrangente e coordenada pode parecer uma afirmação óbvia, mas é algo que os Governos não parecem entender. A União Europeia está empenhada na definição de uma política internacional em matéria de migração irregular, mas, a nível nacional, os nossos membros apercebem-se da incapacidade de os Governos avançarem em relação à **abordagem departamental**, com os Ministérios dos Estrangeiros, da Administração Interna e do Desenvolvimento a prosseguirem, cada um deles, as suas, e por vezes incompatíveis, posições nesta matéria. É louvável a tentativa da UE de procurar uma maneira de superar esta situação, através, por exemplo, da actividade do Grupo de Alto Nível. Mas, **como aí se constata**, o problema peculiar suscitado pelo papel de liderança dos Ministérios da Administração Interna é que, em relação à migração irregular, poderemos acabar por chegar a uma posição mais tendenciosa do que era previsto, e **não** à resposta de carácter global por que se esperava. **Porventura**, estamos a ser demasiado negativos neste caso: houve efectivamente um bom exemplo de uma abordagem coordenada, por parte dos Governos francês, alemão e britânico, na declaração conjunta que emitiram antes de Tampere – a qual, a propósito, sublinhou a importância da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A União Europeia tem **realmente** de escutar a sociedade civil. A Declaração 17 anexa ao Tratado de Amesterdão é **um ponto de partida**, mas não é suficiente. As ONG representam uma enorme fonte de conhecimentos baseados na experiência: nem sempre acertamos, mas muitas vezes sabemos o que irá funcionar. Isto deve-se, sobretudo, ao facto de trabalharmos directamente com os refugiados e termos a percepção do resultado que os grandes objectivos traçados pelos Governos irão ter no confronto com a realidade das pessoas carenciadas. As organizações como o ECRE, a *Immigration Law Practitioner's Association* (ILPA) ou ainda o *Migration Policy Group* (MPG), estão aptas a apresentar visões alternativas baseadas no pragmatismo. A ILPA e o MPG elaboraram projectos de directivas em matéria de asilo e migração, as quais se encontram aqui à disposição. Necessitamos de saber, através das boas práticas levadas a cabo pelos Governos e pela UE, que os nossos pontos de vista são tomados em consideração. A transparência é fundamental para este processo.

É reiteradamente expressa na Europa a opinião de que nos encontramos

sob a ameaça de “vagas” de refugiados. Somos do parecer que as actuais violações da Convenção e dos direitos humanos dos refugiados mostram que **a realidade** na Europa é que são os refugiados, e não os Estados de acolhimento, que se encontram ameaçados. **Este ano**, comemora-se o 50.º Aniversário da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, o que assinala meio século de defesa dos direitos humanos no nosso continente. Em Tampere, o Conselho Europeu declarou que os direitos humanos são de todos. **No entanto**, como um dos nossos membros – a Amnistia Internacional – noticiou na edição de Julho – Dezembro de 1999 da sua publicação “Preocupações na Europa”, **a realidade** dos direitos humanos na Europa para os refugiados é a sua **violação**. Na **Bélgica**, fala-se de maus tratos infligidos a requerentes de asilo sob detenção; o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura mostrou-se preocupado com as condições de detenção de requerentes de asilo na **Finlândia**; e, na **Alemanha**, vieram a lume notícias sobre o risco de *refoulement*.

No próximo ano, comemora-se o 50.º Aniversário da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Antes dessa data, a União Europeia e outros Estados têm muito trabalho pela frente para assegurar que a Convenção seja de facto aplicada.

84

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Maria-Teresa Gil-Bazo¹

DIRECTORA EXECUTIVA PARA AS QUESTÕES RELATIVAS AO ASILO
AMNISTIA INTERNACIONAL

Boa tarde, Senhoras e Senhores

A Amnistia Internacional gostaria de agradecer à Presidência portuguesa e à Comissão Europeia o convite que lhe foi dirigido para participar nesta Conferência, subordinada ao tema “Em direcção a um Sistema Comum Europeu de Asilo”. Ao promover um debate público entre as autoridades dos diferentes Estados membros competentes em matéria de asilo e outros parceiros e entidades internacionais com opiniões e comentários sobre esta temática, entre as quais diversas organizações não governamentais, esta Conferência pretende ser mais uma etapa no processo de integração europeia no domínio do asilo. A Amnistia Internacional congratula-se pelo facto de a sociedade civil ser convidada a pronunciar-se sobre os processos de integração europeia com impacto na protecção dos direitos humanos, e faz votos para que esses contributos se reflitam quer nos resultados da Conferência, quer no trabalho presente e futuro da União Europeia no domínio do asilo.

¹ Maria-Teresa Gil-Bazo trabalha actualmente na delegação da Amnistia Internacional junto da UE, em Bruxelas. Foi professora de Direito Internacional na Universidade Jesuíta em Bilbao; lecciona a cadeira “Protecção dos Refugiados à luz do Direito Internacional em matéria de direitos humanos” nos mestrados em Estudos Internacionais, na Universidade Carlos III, em Madrid. Trabalha, como voluntária, no terreno com refugiados, aconselhando-os sobre os procedimentos que devem seguir para efeitos de pedido de asilo.

A Amnistia Internacional tem seguido com grande interesse as actividades da União Europeia no domínio do asilo e tem aceite os convites que lhe têm sido dirigidos para participar em reuniões e apresentar comentários e informações. Contudo, a Amnistia Internacional não é um “parceiro executante” em nenhuma das actividades empreendidas pela União Europeia neste domínio. Sendo uma organização vocacionada para a defesa dos direitos humanos, a Amnistia Internacional saúda todas as

iniciativas tendentes a melhorar a protecção desses direitos em todo o mundo. Reconhecendo que todos os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes, a nossa organização exorta todos os Governos a ratificar e a implementar as normas internacionais em matéria de direitos humanos. É neste contexto que devem ser entendidos os contributos prestados pela Amnistia Internacional. A fim de assegurar que os Estados cumpram as obrigações assumidas à luz do direito internacional, a nossa organização continuará a acompanhar o desempenho dos Estados membros da União Europeia no plano da defesa dos direitos humanos, tanto a nível da actuação individual de cada Estado como quando actuam colectivamente no seio de organizações internacionais ou das respectivas agências. No ensejo de controlarem a imigração para o seu território, é frequente os Estados servirem-se de meios que têm um considerável impacto na protecção de refugiados. Contudo, a migração e o asilo são dois assuntos distintos, tal como ficou estabelecido no Conselho Europeu de Tampere, de Outubro de 1999 (conclusão 10). Por conseguinte, as medidas de asilo e protecção destinadas àqueles que fogem a violações dos direitos humanos devem ser consideradas em separado; não podem ser objecto de medidas aplicáveis à migração.

O Conselho Europeu de Tampere declarou que “as regras comunitárias deverão conduzir a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido em toda a União, para aqueles a quem é concedido asilo”, tendo a Comissão sido incumbida de elaborar uma comunicação sobre esses instrumentos no prazo de um ano (conclusão 15). Se se pretende efectivamente empreender um processo de harmonização a nível da União Europeia, no âmbito do quadro criado pelo Título IV do Tratado que institui a Comunidade Europeia (com as alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão), importa fazê-lo segundo o disposto no direito internacional, por forma a assegurar a máxima protecção às pessoas que dela necessitam. As medidas adoptadas no capítulo do asilo devem ter plenamente em conta as obrigações assumidas, no plano internacional, pelos Estados membros à luz do direito internacional em matéria de refugiados e de direitos humanos.

A Amnistia Internacional receia que o processo de harmonização dos regimes de asilo na Europa se salde por um decréscimo do nível de protecção concedido aos refugiados. Se bem que os Estados membros declarem assumir os seus compromissos nos termos do direito internacional em matéria de refugiados e de direitos humanos, a verdade é que, na prática, se assiste frequentemente ao não cumprimento das normas internacionais, tal como o demonstram as decisões tomadas nesta matéria por órgãos e tribunais,

nacionais e internacionais. Nos minutos que se seguem, iremos apresentar e debater alguns dos elementos fundamentais do sistema de protecção de refugiados à luz do direito internacional. Centraremos a nossa exposição em quatro domínios principais: o direito de asilo e de *non-refoulement*; a aplicação global e integral da Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados, que assegura a protecção de todos os que a ela têm direito; o acesso ao território e aos procedimentos de asilo; e a política mais abrangente da União Europeia em matéria de direitos humanos. A Amnistia Internacional apela à União Europeia para que lance e/ou prosiga o debate sobre estas questões, a fim de assegurar que as normas internacionais, adiante enunciadas, sejam respeitadas em conformidade com as obrigações assumidas no plano internacional pelos Estados membros.

DIREITO DE ASILO E DE *NON-REFOULEMENT*

Um Estatuto Europeu Comum de Refugiado, qualquer que seja, deverá assegurar uma protecção eficaz e duradoura, o que pressupõe, no mínimo, que o refugiado será sempre autorizado a permanecer no país de asilo enquanto sobre si impender a ameaça de violação dos direitos humanos no país donde fugiu, incluindo, por conseguinte, a protecção contra o afastamento para um país onde corra o risco de violação dos direitos humanos ou para um qualquer país terceiro onde não lhe seja assegurada uma protecção efectiva e duradoura contra esse afastamento (princípio de *non-refoulement*).

Sendo, pois, o direito de asilo e o direito de *non-refoulement* elementos fundamentais da protecção de refugiados, a Amnistia Internacional apela para que os mesmos sejam plenamente respeitados no seio da União Europeia.

Em conformidade com a decisão tomada pelo Conselho Europeu de Colónia em Junho de 1999, a União Europeia está presentemente a elaborar um projecto de Carta dos Direitos Fundamentais.

A Amnistia Internacional já se pronunciou sobre esta Carta Europeia; nesse parecer são analisadas as questões suscitadas pela respectiva adopção, bem como o próprio articulado do projecto e apresentadas recomendações no sentido de a Carta dos Direitos Fundamentais poder vir a traduzir-se numa verdadeira melhoria do nível de protecção dos direitos humanos actualmente concedido pela União Europeia e pelos seus Estados membros. A nossa organização recomenda que seja introduzida na Carta uma disposição sobre o direito de asilo e de *non-refoulement*, de acordo com o direito internacional em matéria de refugiados e de direitos humanos².

² O parecer da Amnistia Internacional sobre a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais pode ser consultado no website do Conselho (documentos CHARTE 4173/00, CHARTE 4290/00 e CHARTE 4331/00).

O direito de asilo na União Europeia deve ser reconhecido sem qualquer discriminação. Condicionar o direito de asilo em função do país de origem constitui uma nítida violação da Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados e de outros tratados internacionais em matéria de direitos humanos. A Amnistia Internacional recorda que, à luz do direito internacional, é proibida qualquer discriminação em função do país de origem no usufruto dos direitos fundamentais (artigo 2.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, artigo 3.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, artigo 14.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem), e, por conseguinte, exige que o direito de asilo seja expressamente reconhecido a todas as pessoas, sem excepção. De acrescentar que, ao abrigo do Protocolo de 1967 adicional à Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (de que todos os Estados membros são partes contratantes), foram abolidas as limitações geográficas na aplicação da referida Convenção. Qualquer política adoptada pela União Europeia no domínio do asilo deverá ter em conta que os Estados membros assumiram, a nível internacional, a obrigação de se absterem de quaisquer actividades susceptíveis de conduzir a uma aplicação discriminatória dos tratados em matéria de direitos humanos nos quais são partes contratantes, por qualquer razão que seja, nomeadamente, em razão do país de origem.

A Amnistia Internacional opõe-se à expulsão nos casos em que sobre a pessoa impenda a ameaça de um julgamento injusto, de detenção enquanto objector de consciência, tortura, execução extrajudicial, pena de morte ou “desaparecimento”. Daí que a nossa organização tenha solicitado o reconhecimento expresso, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, do princípio absoluto de *non-refoulement*, norma de direito internacional consignada no n.º 1 do artigo 33.º da Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados, bem como noutros tratados internacionais de aplicação universal e regional, como sejam o artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e o artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que proíbem o retorno forçado de pessoas (directa ou indirectamente) para territórios onde corram risco de vida ou de perda de liberdade, ou de serem torturados.

ASSEGURAR A PROTECÇÃO DE TODOS OS REFUGIADOS

Um Sistema Comum Europeu de Asilo deverá assegurar que seja concedida protecção a todos quantos têm direito a ela.

Na prática, existem diferenças significativas na forma como os Estados

aplicam a definição pertinente de quem como refugiado tem direito a protecção. Têm influência aqui factores diversos, nomeadamente, a forma como os Estados encaram os motivos de fuga, destes quais os que cada Estado reconhece constituírem uma base legítima para a concessão de protecção, e, em alguns casos, os interesses políticos dos países de acolhimento. A inexistência de um órgão judicial internacional com responsabilidade deliberativa em questões de interpretação leva a que haja divergências assinaláveis na forma como a definição constante na Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados é interpretada pelos diferentes países. Por vezes, os Estados recorrem a interpretações excessivamente restritivas do conceito de “refugiado”, tão restritivas que conduzem à rejeição de refugiados. São exemplos disso o considerar que a violação dos direitos humanos num contexto de guerra civil não constitui perseguição; que a perseguição não estatal não concede o direito ao estatuto de refugiado; que a ausência de perseguição no passado impede a existência de um receio fundado de perseguição no futuro; ou que a tortura e os tratamentos desumanos constituem actos ilegais de violência praticados por funcionários agindo individualmente, e não constituem actos de perseguição estatal.

A Amnistia Internacional apela para que a Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados seja interpretada de modo a cobrir todas as formas de perseguição, a fim de assegurar que todas as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação deste instrumento beneficiem da protecção nele prevista. Neste contexto, o Manual do ACNUR sobre os critérios e procedimentos para a determinação do estatuto de refugiado, bem como as conclusões EXCOM, que reflectem um consenso internacional, são instrumentos que vinculam os Estados quando se trata de interpretar a Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados. Também os outros tratados aplicáveis em matéria de direitos humanos, como sejam, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção contra a Tortura e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que desenvolvem e complementam a protecção conferida aos refugiados, deverão ser tomados em consideração na adopção de medidas para a determinação de quem deve beneficiar de protecção. A adopção de um instrumento comunitário relativo à definição do conceito de refugiado deverá reflectir o quadro alargado das leis e normas internacionais já existentes e as que estão a ser desenvolvidas, incluindo a jurisprudência e a interpretação aplicáveis.

Uma tal interpretação estaria conforme à decisão adoptada pelo Conselho Europeu de Tampere segundo a qual este “acordou em desenvolver esforços com vista à criação de um Sistema Comum Europeu de

Asilo, baseado na aplicação global e integral da Convenção de Genebra, assegurando assim que ninguém é reconduzido ao país onde é perseguido, isto é, mantendo o princípio do *non-refoulement*” (conclusão 13).

É geralmente aceite que existe uma vasta classe de “refugiados” (pessoas que não se enquadram nos critérios da Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados) que tem direito a beneficiar de algum tipo de protecção. O ACNUR descreve os refugiados e as “pessoas objecto das suas preocupações” como sendo aqueles que se viram obrigados a fugir do seu país por motivos de perseguição, enormes violações dos direitos humanos, violência generalizada, conflitos armados, luta civil ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, pondo em risco a sua vida, segurança ou liberdade.

Atendendo a que determinados indivíduos necessitados de protecção internacional podem não ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados, a Amnistia Internacional solicita que todas as disposições adicionais, complementares em matéria de protecção, adoptadas pelas Instituições da União Europeia impliquem a concessão de protecção a todas as pessoas abrangidas pela legislação em matéria de direitos humanos. Esta protecção deve ser eficaz e duradoura e incluir a segurança de natureza jurídica. A determinação de quem tem direito a protecção internacional ao abrigo de medidas complementares requer uma análise individualizada dos pedidos, efectuada de acordo com procedimentos equitativos e satisfatórios. Os critérios subjacentes à concessão dessa protecção e os direitos reconhecidos aos respectivos beneficiários devem ser claramente definidos e estar em conformidade com as obrigações assumidas internacionalmente em matéria de direitos humanos.

A Amnistia Internacional solicita que a instituição de regimes de protecção complementar não impeça, em caso algum, o reconhecimento do estatuto de refugiado aos indivíduos que preenchem os critérios definidos na Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados.

Em situações de emergência resultantes de um afluxo de massas, diversos Estados europeus têm recorrido à protecção temporária como forma de conceder protecção a determinadas categorias de pessoas, sem o recurso imediato ao procedimento individual de determinação do estatuto de refugiado. Os beneficiários de um tipo de protecção temporária normalmente têm menos direitos do que aqueles a quem é concedido o estatuto de refugiado nos termos da Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados. Isto levanta sérias questões sobre se os Estados podem privar as pessoas de direitos que lhes são reconhecidos à luz do direito inter-

nacional em matéria de refugiados e de direitos humanos. Mais preocupante ainda é o facto de que, muitas vezes, é mais fácil para o país de acolhimento acabar com o estatuto de protecção temporária do que com o estatuto de refugiado. A inexistência de uma norma internacional reguladora da cessação de protecção temporária constitui motivo de preocupação, já que pode levar à violação da obrigação de *non-refoulement*.

ACESSO À PROTECÇÃO

A Amnistia Internacional recorda que a protecção efectiva do direito de asilo e do princípio absoluto de *non-refoulement* exige que seja assegurado o acesso ao território dos países de acolhimento bem como o acesso a procedimentos de asilo equitativos e satisfatórios. Um Sistema Comum Europeu de Asilo que respeitasse as obrigações internacionais dos Estados em matéria de protecção de refugiados não faria qualquer sentido, se o acesso a essa protecção fosse vedado às pessoas. A garantia de acesso à protecção estaria de acordo com a conclusão 3 da Cimeira de Tampere, nos termos da qual os Chefes de Estado e de Governo reafirmaram que as políticas comuns de asilo “se devem basear em princípios que [...] ofereçam garantias aos que procuram protecção na União Europeia ou que a ela procuram aceder”, e em particular, com a conclusão 13, que veio reafirmar “a importância que a União e os seus Estados membros atribuem ao respeito absoluto do direito de requerer asilo”.

Reconhecendo embora o direito de os Estados controlarem a imigração e a entrada no seu território, a Amnistia Internacional solicita-lhes que, ao fazê-lo, assegurem e demonstrem de forma adequada que os requerentes de asilo têm efectivamente acesso aos seus procedimentos de asilo, e que todas e quaisquer restrições à entrada, nomeadamente, a exigência de vistos, a luta contra a falsificação de documentos, as sanções impostas aos transportadores, o aumento da eficácia dos oficiais de ligação das transportadoras aéreas nos países de origem, a celebração de acordos de readmissão ou outras medidas restritivas semelhantes não obstruam, na prática, o referido acesso.

A aplicação de tais medidas não apenas ignora as necessidades de protecção específicas dos refugiados e dos requerentes de asilo como também poderá, em determinadas circunstâncias, constituir uma violação das normas de direito internacional. Neste contexto, a aplicação de medidas com vista a impedir a imigração para os Estados membros da União Europeia, de que são exemplo as sanções impostas aos transportadores, poderão constituir uma violação do direito que assiste todo o indivíduo de abandonar um país, qualquer que seja, sempre que, na prática, tais medidas

impedirem as pessoas de abandonar o seu país, e, sobretudo, o país em que se encontram em perigo (vide Comentário Geral do Comité das Nações Unidas dos Direitos do Homem sobre o artigo 12.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966). A implementação de regimes de vistos e a luta contra a falsificação de documentos devem ter em conta que ao aplicarem o artigo 31.º da Convenção das Nações Unidas relativa aos Estatuto dos Refugiados, os Estados não podem penalizar os refugiados por entrarem irregularmente nos seus territórios. Os acordos de readmissão existentes, seja entre Estados membros ou com países terceiros, devem respeitar as obrigações internacionais em matéria de protecção de refugiados. Para cada caso individual, devem ser obtidas garantias explícitas por parte do país de readmissão, independentemente da existência de quaisquer acordos entre o país de saída e o país de destino.

A Amnistia Internacional recorda que o direito internacional em matéria de refugiados não exige que o refugiado apresente o seu pedido de asilo no primeiro país onde chega. É ao país onde o refugiado pede asilo que compete proceder a uma análise substantiva do pedido, por forma a assegurar que o refugiado não seja, directa ou indirectamente, reconduzido a uma situação de perseguição. Com efeito, uma pessoa pode estar em perigo num país de primeiro asilo ou num país de trânsito. Por esta razão, um pedido de asilo não pode simplesmente ser declarado inaceitável com base no argumento de que há um “país terceiro seguro” para essa pessoa. Por conseguinte, em todas as situações e também no caso de países que celebraram acordos de readmissão, os Estados que tencionam reenviar um requerente de asilo para um país de primeiro asilo devem certificar-se de que lhe será concedida protecção adequada no país de destino. A este respeito, importa ter em atenção não apenas os meios disponíveis no país de acolhimento (existência de um procedimento de asilo satisfatório) mas também a possibilidade de o ACNUR oferecer protecção nesse país.

Este princípio também se aplica no contexto da Convenção de Dublin, ou de qualquer outro instrumento passível de ser adoptado no quadro do Título IV em sua substituição.

No processo de *TI versus Reino Unido* (decisão tomada na sequência da audiência sobre a admissibilidade, em 7 de Março de 2000), que envolveu a aplicação da Convenção de Dublin entre o Reino Unido e a Alemanha, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considerou que “no caso vertente, o afastamento indirecto para um país intermediário, que também é um Estado parte, não afecta a responsabilidade do Reino Unido de assegurar que a sua decisão de expulsão não acarrete para o requerente um tratamento contrário ao artigo 3.º da Convenção. De igual modo, o Reino

Unido não pode, nesse contexto, basear-se automaticamente nas medidas previstas na Convenção de Dublin relativas à atribuição de responsabilidades entre países para efeitos de apreciação dos pedidos de asilo. Sempre que os Estados estabelecem organizações internacionais, ou, *mutatis mutandis*, acordos internacionais para efeitos de cooperação em determinados campos de actividade, pode haver implicações ao nível da protecção dos direitos fundamentais. Seria incompatível com os fins e o objecto da Convenção os Estados contratantes serem, por essa mesma via, absolvidos das suas responsabilidades à luz da Convenção no que toca o campo de actividade coberto por essa atribuição”.

Em Março de 1999, a Comissão apresentou um documento de trabalho intitulado “Em direcção a Normas Comuns em matéria de Procedimentos de Asilo”³, e, segundo o “painel de avaliação” da Comissão adoptado pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos de Março último, está prevista para Abril de 2001 a adopção de um instrumento comunitário sobre normas mínimas comuns em matéria de procedimentos de asilo.

Para a Amnistia Internacional são requisitos mínimos para um procedimento de asilo equitativo e satisfatório: um órgão de tomada de decisões independente e especializado, um decisor qualificado, um intérprete qualificado, uma análise individual e exaustiva do pedido, apoio jurídico, um período de tempo razoável para elaborar o processo e requerer aconselhamento jurídico e outro, as razões que motivaram a rejeição, direito de recurso, órgão de recurso independente e direito de permanência durante o processo de recurso. A nossa organização considera igualmente que, no que respeita à exigência de provas documentais, importa ter em atenção que muitas pessoas fugidas do seu país chegam ao país de acolhimento com um mínimo de meios de sobrevivência e, frequentemente, sem documentos pessoais.

Na opinião da Amnistia Internacional, as principais deficiências verificadas nos procedimentos de asilo têm a ver com a utilização de determinados conceitos, como o de “pedidos manifestamente infundados”, “país terceiro seguro”, “país de origem seguro”, “zonas internacionais” onde as garantias não são aplicadas, ou com o recurso a processos acelerados que não preenchem os requisitos essenciais de um processo equitativo e satisfatório. A Amnistia Internacional apela à rejeição das práticas susceptíveis de comprometerem o direito de asilo e de conduzirem ao *refoulement* de refugiados.

³ A Amnistia Internacional pronunciou-se sobre o documento da Comissão num documento intitulado “Em direcção a Normas Comuns em matéria de Procedimentos de Asilo. Comentários da Amnistia Internacional a um documento da Comissão Europeia” (Maio de 1999).

**A NECESSIDADE QUE A UNIÃO EUROPEIA
TEM DE ADOPTAR UMA POLÍTICA ABRANGENTE
EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS**

Como se sabe, uma das principais causas de migração em todo o mundo é a violação dos direitos humanos, que conduz à fuga e ao pedido de asilo em países seguros. A deslocação de refugiados é, por conseguinte, uma consequência das violações dos direitos humanos perpetradas em todo o mundo. Assim, uma política de refugiados eficaz seria uma política que abordasse situações de abuso dos direitos humanos e impedisse futuras violações desses mesmos direitos.

O apelo à prossecução de uma política coerente em matéria de direitos humanos a nível da União Europeia constitui um desafio extraordinário, que exige, porventura, uma iniciativa extraordinária. As actividades da União Europeia no quadro do Direito Comunitário e da Política Externa e de Segurança Comum (os chamados “primeiro e segundo pilares”) devem ser desenvolvidas conjuntamente, por forma a assegurar a necessária articulação entre as dimensões interna e externa da política de direitos humanos. A adopção de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, aplicável aos três pilares da União, faz prever uma verdadeira melhoria da defesa dos direitos humanos actualmente existente na União Europeia, contanto que sejam satisfeitas determinadas condições. A Amnistia Internacional apela à adopção de uma Carta Europeia juridicamente vinculativa, contanto que esta garanta os direitos fundamentais de todas as pessoas sem discriminação, não enfraqueça, antes reforce o nível de protecção dos direitos humanos actualmente verificado na União Europeia, sirva para incorporar direitos fundamentais que não estão necessariamente incorporados noutros instrumentos internacionais, e seja plenamente justificável pelo Tribunal de Justiça Europeu e pelos tribunais nacionais ao aplicarem o direito comunitário.

Neste contexto, as actividades do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração constituem motivo de preocupação. A Amnistia Internacional seguiu com grande interesse as actividades do Grupo de Alto Nível e aceitou os convites que este lhe dirigiu para participar em reuniões e fornecer informações sobre a situação dos direitos humanos em diversos países de origem. Sendo uma organização vocacionada para a defesa dos direitos humanos, a Amnistia Internacional saúda as iniciativas destinadas a combater as situações de violação dos direitos humanos que obrigam as pessoas a fugirem do seu país e a procurarem protecção noutra local. A Amnistia Internacional já expressou a sua preocupação pelo facto de a adopção e posterior implementação dos Planos de Acção elaborados para

os países de origem dos requerentes de asilo e respectivas regiões vizinhas serem susceptíveis de comprometer o direito dos refugiados, que fogem desses países, de pedirem e beneficiarem do asilo⁴.

Apesar da vontade expressa no sentido de os Planos de Acção constituírem uma abordagem abrangente da migração, é nosso entender que estes planos não proporcionaram uma estratégia capaz de lidar eficazmente com essas situações de violação dos direitos humanos.

Com efeito, as medidas propostas, bem como a respectiva aplicação, revelam-se nitidamente desequilibradas: é atribuída uma importância considerável às medidas destinadas a impedir a migração para os Estados membros da União Europeia, ao passo que o objectivo de estabelecer um plano eficaz e abrangente para acometer e impedir as violações dos direitos humanos parece ter caído no esquecimento. Mais, algumas das actividades da União Europeia em relação a países terceiros levantam sérias questões no campo da protecção dos direitos humanos. A título de exemplo, apesar da adopção, em 1998, do Código de Conduta sobre a Exportação de Armas, a União Europeia ainda não criou um sistema eficaz capaz de impedir que as transferências de forças militares e de segurança dos Estados membros para países terceiros, incluindo aquelas de que se ocupa o Grupo de Alto Nível, contribuam para as violações dos direitos humanos perpetradas em todo o mundo.

A Amnistia Internacional insta a União Europeia a adoptar uma abordagem global no campo da defesa dos direitos humanos, capaz de colocar estes direitos no centro das políticas comunitárias e de contribuir para a luta em prol da protecção dos direitos humanos a nível mundial.

⁴ Vide "Comentários da Amnistia Internacional à Implementação dos Planos de Acção adoptados pelo Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração (Dezembro de 1999).

96

Actas relativas
à conferència
europeia sobre
ASILO

Senhor Presidente,
Senhoras e Senhores,

97

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Gosto de ver os *western* italianos dos anos 60, porque a intriga é relativamente simples; há sempre o bom e o mau. Ao olhar para este programa, ao lado do ACNUR, da Amnistia e do ECRE, tornou-se claro o papel que me iria caber. Mas há também uma razão mais factual, o tempo já vai adiantado e não quero aborrecê-los repetindo o que já foi dito, por isso vou tentar apresentar um ponto de vista um pouco diferente.

A Presidência portuguesa colocou, e no meu entender correctamente, a ênfase na questão de um estatuto comum de refugiado ser o principal desafio que se coloca aos Estados membros da União Europeia. É necessário um estatuto europeu de refugiado por três motivos. Primeiro, para evitar a migração sem controlo no seio da União Europeia, da qual resultam diferentes normas de reconhecimento, bem como mecanismos de protecção diversos. De facto, penso que este estado de coisas, e nomeadamente a incerteza jurídica quanto aos processos e regimes disponíveis, é um factor central gerador da imigração descontrolada. Segundo, para evitar uma duplicação dos processos de asilo e de outros processos subsequentes, que assentam na diversidade dos critérios de reconhecimento. A ideia fundamental da Convenção de Dublin é que a definição do estatuto de refugiado estabeleça normas, ainda que não totalmente idênticas, pelo menos equivalentes. Terceiro, é preciso um

¹ Kay Hailbronner tem sido, nos últimos trinta anos, professor universitário em questões de Direito. Leccionou em diversas universidades, nomeadamente, nas de Heidelberg, Constança, St. Gallen, Berlim e Kiel. Mais recentemente, desde 1990, tem desempenhado as funções de conselheiro jurídico do Governo Federal em processos de asilo e imigração junto do Tribunal Constitucional, no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no Luxemburgo. Foi juiz no Tribunal Administrativo de Apelação em Baden-Württemberg. É membro estrangeiro da Academia das Artes e Ciências em Thüringen. Desde 1994 que desempenha o cargo de Presidente do *ILA Committee on Refugee Procedures*, bem como o de Director do *Centre for International and European Law on Immigration and Asylum*.

conceito comum de refugiado para poder criar uma base para um sistema comum europeu de asilo que repouse sobre uma partilha de encargos.

Quais devem, então, ser os componentes de um estatuto comum europeu de refugiado? Bom, o programa desta conferência refere, em primeiro lugar, uma definição comum de refugiado nos termos da Convenção de Genebra, mas ao mesmo tempo, menciona também já outros mecanismos internacionais de protecção. Logo aí deparamos com o problema resultante do facto do termo estatuto de refugiado implicar uma série de questões, isto é, para além da definição do termo refugiado segundo a Convenção de Genebra, são abordadas outras formas de concessão de protecção subsidiária, bem como a questão do delinear uma fronteira entre a aplicação da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e outros regimes.

Enquanto que a questão dos direitos materiais dos refugiados reconhecidos como tal segundo a Convenção de Genebra pode ser considerada em grande medida esclarecida, a do estatuto dos outros refugiados que podem reivindicar um outro tipo de protecção permanece em larga medida por esclarecer. Há aqui uma ligação nítida ao tema do futuro da Convenção de Genebra, que foi discutido hoje de manhã. A definição do termo refugiado na acepção da Convenção de Genebra e o tratamento das pessoas que podem exigir um outro tipo de protecção estão, assim, também intimamente ligadas. E, assim, chego à definição do termo refugiado na acepção da Convenção de Genebra.

A posição comum assumida em Março de 1996 já estabeleceu uma certa base para uma definição comum europeia de refugiado.

É certo que algumas das questões mais polémicas em torno de uma definição comum de refugiado ficaram, em última análise, por esclarecer. Vou referir apenas duas, por um lado, a perseguição particular, não estatal e, por outro, a definição do grupo social, em especial em conexão com a perseguição motivada por razões de sexo.

Primero, no que toca a perseguição não estatal, a minha interpretação pessoal da Convenção de Genebra é que esta não obriga os Estados signatários a incluir perseguições particulares no âmbito da aplicação da Convenção. No meu entender, a Convenção de Genebra foi intencional e propositadamente elaborada como um tipo de *umbrella convention* em relação à interpretação do termo refugiado. Penso também que não são convincentes os argumentos que levaram o *Court of Appeals* britânico, no caso Adam, a defender a tese de que as práticas francesa e alemã ultrapassam o âmbito autorizado da Convenção de Genebra. O simples facto do ponto de vista comum implicar pelo menos a existência de um outro

âmbito de interpretação, a meu ver, deveria ter levado o *Court of Appeals*, no caso Adam, a ser cauteloso quanto à conclusão de tratar-se de um caso de vindicação de direito internacional. Em última análise, a questão central não é, contudo, como é que a Convenção de Genebra deve ser interpretada. Não quero entrar na discussão já nossa conhecida; os argumentos já são conhecidos: a interpretação da Convenção de Genebra, a sua história, o texto, a interpretação teleológica. É provável que sobre eles não cheguemos, hoje e aqui, a um entendimento. Não quero sequer repetir nada disso.

A questão central parece-me ser a seguinte: faz sentido aplicar o sistema da Convenção de Genebra a essa categoria de pessoas ou seria mais razoável pensar num outro sistema de *subsidiary protection*? Trata-se, portanto, também de uma questão do foro da política do direito. Também a situação jurídica alemã parte, neste caso – como o referiu, claramente, no caso acima citado, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem –, do princípio que a interpretação que os tribunais alemães fazem da Convenção de Genebra é diferente da dos tribunais de outros Estados membros, mas que há outros mecanismos de protecção em vigor que impedem que uma pessoa em risco de vida iminente seja expulsa para um país onde haja um perigo sério e real de ser perseguido. Penso que concordamos todos em que pessoas perseguidas por uma entidade não estatal, têm direito a uma determinada protecção. Esse tipo de protecção, se entendi bem, é de resto concedido por todos os sistemas, pelo menos sempre que haja motivos substanciais, concretos de perigo de vida para o refugiado. A questão consiste em saber como lidamos com estes problemas relativos à perseguição não estatal tendo em vista uma concepção europeia.

Se considerarmos que também é legítimo, por exemplo, um traficante de droga condenado ter direito a uma determinada protecção, caso ele corra de facto perigo de vida; e mais, se considerarmos que pessoas, que são perseguidas por motivos étnicos num Estado inoperante, merecem ser protegidas, surge, no meu entender, a pergunta do que é que significaria a aplicação da Convenção de Genebra a esta categoria de pessoas e talvez, também, a outras categorias de pessoas. Será então razoável aplicar os procedimentos e alargar o âmbito de aplicação da Convenção de Genebra?

Quero responder a esta pergunta com um claro não por duas razões. Primeiro, a Convenção de Genebra foi concebida, na sua essência, para pessoas em fuga de regimes totalitários, por exemplo, a Alemanha nazi ou a União Soviética, que procuram protecção, ou seja o refugiado político. A Convenção de Genebra tem como sempre teve, um campo de aplicação legítimo. Podemos ir mais longe, e eu não hesitaria em fazê-lo, e dizer

que, hoje como ontem, ela deve ser considerada a pedra angular de um direito internacional de asilo. Contudo, não podemos fechar os olhos ao facto de a Convenção não ser especialmente adequada para resolver a situação complexa do refugiado hoje.

Esta situação é caracterizada por uma série de factores. Por um lado, interesses muito diferentes de diversas categorias de refugiados. Temos a categoria de refugiados que nitidamente se encontram numa situação em que precisam apenas de protecção temporária. Há uma outra categoria de refugiados, a categoria clássica, a dos refugiados políticos na acepção da Convenção de Genebra; refugiados esses que fogem de um regime totalitário, sem haver também perspectiva dessa situação se alterar em breve. Entre estas duas há uma série de outras categorias de pessoas, às quais se aplica uma mistura de diferentes factores. Uma dessas categorias é, naturalmente, a de um grande número de pessoas, cujos motivos para migrar são, em primeira linha, de natureza económica. É compreensível, mas os motivos são apenas económicos.

A Convenção de Genebra é caracterizada pela ausência de um regulamento para a problemática da situação jurídica das pessoas que afirmam ser perseguidas. Não se trata de nenhuma crítica à Convenção de Genebra, é apenas uma constatação. Como foi dito hoje de manhã e correctamente, ela não concede nenhum estatuto de imigração. Mas a verdade é que a Convenção de Genebra parte de uma integração de refugiados. Ela tem presente a situação da *lawfully resident person* e prevê para essa uma série de direitos. Verdade é também que o estatuto da Convenção de Genebra pode ser revogado de acordo com a própria Convenção. Mas não podemos ignorar que os nossos sistemas, penso que não falo, neste caso, apenas da República Federal da Alemanha, têm procedimentos complicados com protecção jurídica dada pelo tribunal, com várias instâncias, e que, portanto, por vezes, se arrastam durante vários anos. Conclusão, a Convenção de Genebra é, na forma que tem hoje, necessária, mas não devemos apenas contar com ela para a resolução dos problemas actualmente em causa.

Há ainda mais um outro aspecto, que me parece mais importante, o excesso de processos de asilo. Apesar da Convenção de Genebra não conter nenhuma regra de procedimento explícitas, normalmente os Estados membros seguem as recomendações do Comité Executivo do ACNUR, as quais implicam um procedimento administrativo dispendioso, com protecção jurídica dada pelo tribunal. Tudo isto não é de modo nenhum problemático e durante décadas o seu uso não causou nenhum problema. Torna-se, contudo, um problema quando um grande número de pessoas

recorre a este sistema sem sequer ter motivos suficientes para invocar que é perseguido nos termos da Convenção de Genebra. Assim, o problema central não é constituído pelos direitos das pessoas a quem foi reconhecido o estatuto de refugiado. O problema fundamental do tratamento dado aos refugiados está na situação jurídico-procedimental e material das pessoas que se encontram numa fase, na qual não está claramente definido que direitos é que têm.

Aqui surge o problema de saber qual o tipo de regime que devemos ambicionar numa concepção europeia. Será que sobrecarregar os sistemas de asilo com a categoria, por exemplo, da perseguição não estatal iria de facto beneficiar a causa dos refugiados, nomeadamente o objectivo de um processo rápido e justo, ou não seria mais proveitoso pensar noutras normas de procedimento que estivessem mais orientadas, por exemplo, para a situação dos refugiados de guerra ou de guerra civil?

A minha conclusão para já é que é preferível integrar esta categoria de pessoas na categoria dos refugiados temporários. Na maior parte das vezes são situações temporárias. É preciso criar procedimentos rápidos e simples. Deveria ser possível apoiar-se em outros mecanismos de protecção.

O segundo tema de um estatuto comum de refugiado é o âmbito de aplicação e o conteúdo de um estatuto europeu de refugiado, incluindo daqueles refugiados que merecem uma protecção subsidiária.

Já referi que, no meu entender, o conceito actual de protecção de refugiados não é suficientemente flexível para poder lidar com categorias de refugiados tão diferentes. O quadro geral, por si só, revela já cinco categorias diferentes de refugiados. São elas, rapidamente, primeiro, as pessoas que pedem o estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra; segundo, as pessoas que procuram uma protecção subsidiária; terceiro, as pessoas a quem foi concedido o estatuto de refugiado; quarto, as pessoas que já percorreram os trâmites de um processo de asilo, mas que por motivos humanitários não podem ser expulsas; e quinto, um grupo relevante em termos numéricos, pessoas que já percorreram os trâmites de um processo de asilo ou de um outro processo de protecção sem êxito, mas que devido à falta de impedimentos factuais – por exemplo, ausência dos papéis necessários – não podem também ser expulsas. Tendo em vista os direitos substanciais, bem como a situação jurídico-procedimental dessas pessoas, temos de pensar em ter regras uniformes para todas estas categorias. Uma ideia, limito-me a sugerir, parece-me seria, por exemplo, decidir de forma conclusiva e vinculativa, num processo uniforme, portanto sem separação de processos, apenas num único processo, se é concedido o direito de residência.

Nós tentámos isso na Alemanha. Tentámos inscrever na lei uma determinada concentração de competências no Instituto Federal. O resultado é que temos, hoje, em consequência de um processo de asilo, cuja definição é ampla, uma série de outros processos administrativos contenciosos devido a outros impedimentos à expulsão. Neste ponto, o modelo alemão não é, quanto a mim, modelo para um estatuto europeu de refugiado. Deveríamos, pelo contrário, pensar que neste caso é possível decidir num único processo, mas então também rápido e breve, se, por outros motivos, se justifica prorrogar a execução ou conceder um estatuto de protecção subsidiária. Aqui há, não preciso de lhes dizer, divergências enormes. Hoje de manhã já foram referidas algumas possibilidades, há *exceptional leave*, não preciso de mencionar todas, há um vasto leque. Julgo que aqui é muito clara a necessidade de harmonização europeia.

Por último, gostaria de tecer algumas considerações. Um tema muito delicado é o abuso. A Convenção de Genebra não foca o abuso.

Quanto ao termo abuso, há que ter muito cuidado. Ele alberga naturalmente categorias de pessoas muito, muito diferentes; pessoas que recorrem a ele, digamos assim, por motivos políticos subjectivos. Contudo, quero correr o risco de referir esse termo. Penso que há em todos os nossos sistemas uma categoria de pessoas, vou já dizer qual, que é premiada de um modo insuportável. Refiro-me, por um lado, àquela categoria de pessoas que esconde a sua identidade e, por outro, àquela categoria de pessoas que recusa qualquer tipo de colaboração, por exemplo, na obtenção de documentos. O sistema actual, pelo menos o alemão, em última análise, premia estes comportamentos.

Parece-me que não há justificação para que num sistema europeu de asilo ou até nos sistemas nacionais de asilo não haja, em última análise, nenhuma possibilidade de os combater. Pelo menos deveríamos pensar se tal não é possível também na harmonização europeia. A Suíça, aparentemente, desenvolveu neste âmbito princípios dignos de reflexão; está, pelo menos, motivada para desenvolver um incentivo para que esses comportamentos não sejam de todo premiados. Mas talvez devêssemos ir mais além e pensar qual poderia ser o tratamento jurídico a dar a essa categoria de pessoas. Uma ideia muito provocadora, eu sei, o ACNUR vai protestar fortemente.

E, contudo, porque pode uma pessoa, que altera constantemente a sua identidade nas diversas instâncias judiciais por que passa, invocar a proibição de *refoulement*? Nunca percebi. Há em todos os sistemas jurídicos uma limitação de certos direitos. Porque pode uma pessoa nestas condições invocar a proibição de *refoulement*?

Estou ciente que este é um domínio muito difícil e por isso não quero aprofundá-lo mais, no entanto, julgo também que esta assembleia deveria, talvez, ser uma oportunidade de apresentar ideias provocadoras.

Uma última e breve observação a propósito dos temas *safe third country* (país terceiro seguro) e *safe country of origin* (país de origem seguro) já anteriormente abordados.

Se partimos do princípio que o problema não é a categoria de pessoas que pode provar a perseguição, mas aquela categoria que defende ter um motivo para precisar de protecção, então um regime de *safe third country* não pode funcionar se permitir o acesso ao processo de asilo, ainda que com provas e outras coisas semelhantes. Nesses casos tem de haver procedimentos muito rápidos que permitam refutar imediatamente afirmações como a da pessoa ser perseguida, apesar da suposição geral ou de ser comumente sabido que a pessoa é proveniente de um país terceiro seguro.

É do conhecimento geral que nesta matéria há uma certa controvérsia entre a concepção alemã e a de outros Estados membros da União Europeia, mas, no meu entender, hoje como ontem, é preciso pensar como poderemos, em termos de procedimento, abordar o problema das pessoas que, nos nossos sistemas, tal como existem actualmente, graças à mera afirmação de existirem uns quaisquer impedimentos à sua expulsão, conseguem obter um longo período de residência, período esse que por vezes dura anos.

Em conclusão, o problema central deve ser a redução destes procedimentos. No que toca o *safe country of origin*, o caso é parecido, embora também não tencione defender que seja precisamente no caso do *safe country of origin* que o processo se efectue sem qualquer tipo de verificação. Aí, o assunto é para mim um pouco diferente do que o é no caso do *safe third country*. Quanto a este último, penso ser mais fácil partir do princípio que há segurança, isto é, não corremos grandes riscos ao fazê-lo, podemos na verdade partir de uma suposição geral.

104

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

QUESTÕES DA SEGUNDA SESSÃO

1. Gloria Bodelon

DIRECTORA DO GABINETE DE REFUGIADOS / ESPANHA

Mais do que perguntas, são comentários, reflexões que quero fazer. Creio que estamos num momento de uma certa confusão. Entendo que o ACNUR, como agência das Nações Unidas, se refere a todo o mundo e não apenas à Europa, mas o ACNUR tem renunciado um pouco a procurar soluções regionais para problemas regionais, algo que tem feito ao longo da sua história. Não acredito que pretender um protocolo, um alargamento da Convenção de Genebra ponha em perigo esta mesma Convenção. Tal como a Declaração de Cartagena, por exemplo, que apresentava soluções para determinados problemas, num determinado momento, na América Central, ou a Declaração de Unidade dos Estados Africanos não puseram em perigo a Convenção de Genebra.

Por outro lado, não se percebe o que é que procuramos. Tanto o Alto Comissariado como as organizações não governamentais, representadas na mesa, dizem, com algum receio, que na Europa há cada vez menos estatutos e que cada vez mais se recorre à protecção, agora chamada subsidiária ou complementar. Penso que o problema da Europa é que não recebemos refugiados verdadeiramente ditos. O problema na Europa é que não levam a nada os processos de asilo de pessoas que não são refugiados. Não é porque fechamos as nossas fronteiras aos verdadeiros refugiados, mas é porque os processos estão inundados de pessoas que, através do processo de asilo, apenas procuram ficar na Europa. Por isso, quem sabe, o que deveríamos procurar seria como dar a volta ao problema.

Não temos problemas com refugiados. Também se diz muito que os sistemas de refúgio foram endurecidos, que os processos são cada vez mais restritivos. Fiz um estudo comparativo e desde os anos 90 que a aplicação da Convenção de Genebra é a mesma em todos os Estados da União Europeia; o único que mudou e que, talvez, se tornou mais restritivo é o conceito de asilo que, segundo a legislação nacional, em alguns sítios como na Alemanha, na França, mas não a aplicação da Convenção de Genebra.

A jurisprudência que interpreta a perseguição de terceiros por agentes não estatais é a mesma desde há imensos anos e não desde antes de ontem. Assim, quem sabe, não nos deveríamos centrar na questão de saber qual é o verdadeiro problema, que evidentemente não é o mesmo que o do Paquistão ou o da América Central. Trata-se de um problema específico na região europeia. Obrigado.

105

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Resposta **Anne-Willem Bijleveld**

Ora bem, julgo que esta pergunta é claramente dirigida ao ACNUR. Procurarei responder-lhe e, talvez, a Erika me possa ajudar, se entender que deve acrescentar alguns esclarecimentos.

Em primeiro lugar, a Convenção é um instrumento global e não devemos perder isso de vista.

Se, por um lado, não temos nada contra os aspectos regionais, por outro, temos de ter em atenção o “valor de exportação” do que possa advir dessas soluções regionais. Falou do problema posto pelos processos e do entupimento do sistema.

Foi precisamente sobre isto que estivemos a falar hoje de manhã. Trata-se de um problema de migração, mais do que de um problema de refugiados. Os refugiados são apenas uma pequena parte da questão. A questão está apenas em saber para onde devem ir os que pretendem imigrar. Trata-se da ausência de um regime de migração que constitui apenas parte do problema. Isto remete-nos para as intervenções desta manhã que, creio, puseram claramente em evidência a interligação entre o asilo e a migração. Este é verdadeiramente o desafio que temos pela frente, agora e nos próximos anos.

Os procedimentos harmonizados permitir-nos-iam fazer uma revisão geral dos nossos sistemas, que se tornaram demasiado complexos e difíceis. Existem desde há cinquenta anos, houve alterações e mais alterações e, hoje, são um labirinto difícil de percorrer. O que se impõe é uma revisão desse sistema, por forma a torná-lo mais equitativo, mais simples e creio que esta é uma oportunidade que se nos oferece conjuntamente a todos para trabalharmos nesse sentido. Todavia, a par disto, há que abordar a problemática da migração, caso contrário será praticamente impossível. Não sei, Erika, se deseja acrescentar alguma coisa.

Erika Feller

Obrigada, Anne-Willem. Apenas algumas observações adicionais. Penso que explicou bem a posição do ACNUR. Não sei donde vem a impressão de que o ACNUR tem vindo a abandonar as soluções regionais, se esta é a tradução correcta da observação formulada pela representante de Espanha. De forma alguma. O ACNUR tem-se manifestado constantemente a favor da harmonização, a favor de soluções adaptadas às particularidades das diferentes regiões. O que também tem afirmado, e continuará a afirmar, é que essas soluções regionais têm de ser compatíveis com as normas globais. Isto não significa que têm de ser idênticas ou que as abordagens nas diferentes regiões têm de ser as mesmas, mas certamente que os princípios globais devem constituir o enquadramento para a definição das soluções regionais. Este é o primeiro ponto.

106

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

O segundo ponto tem a ver com a alusão que aqui foi feita à especificidade dos problemas na Europa. É verdade que a Europa tem um conjunto de problemas a resolver para os quais terá de desenvolver abordagens. Estes problemas, porém, não são exclusivos do continente europeu. As dificuldades, o problema da imigração irregular, o problema dos abusos do sistema, o problema da circulação de um grande número de pessoas diferentes num contexto de fluxos mistos, são situações, todas elas, que não se verificam apenas na Europa. Se pegarmos, como exemplo, no continente africano de hoje, mesmo que deixando de parte, excluindo por completo os fluxos de massas e as fugas de populações causadas por conflitos, se olharmos para a região meridional daquele continente e virmos a situação com que se debate actualmente a África do Sul, vemos que a situação naquele país é muito, muito semelhante à situação europeia. A África do Sul tem um acúmulo de mais de 17.000 pedidos apresentados por requerentes de asilo de todo o mundo, inclusive por requerentes, oriundos de países hoje representados nesta sala, cujo pedido é obviamente infundado e abusivo.

Assim, pois, aquilo que os representantes da África do Sul, da África Austral e do Botsuana dirão sobre os problemas nessas regiões nas reuniões internacionais em que participam será muito idêntico ao que dirão os delegados europeus.

Se pensarmos na situação na América do Sul, veremos que diversos países naquela região também se confrontam com o problema da migração irregular por motivos económicos, problema que está a gerar confusão ao nível do sistema de asilo e a levar alguns daqueles países a adoptar tipos de solução idênticos na sua legislação: protecção temporária e outras que hoje encontramos no continente europeu.

Escusado será falar dos problemas com que se debatem os Estados Unidos da América e o Canadá, ou dos problemas que enfrenta a Austrália, dos problemas de migração irregular na região do Sudeste Asiático, dos elevados números de pessoas que atravessam países como a Malásia, a Indonésia e outros. Trata-se igualmente de um problema de circulação de pessoas, de um problema de tráfico, de um problema de migração irregular. Creio, pois, que isto reforça o ponto de vista aqui expresso por Anne-Willem no sentido de que, se bem que seja necessário desenvolver abordagens regionais específicas do sistema, dos valores comuns, da cultura de cada região em particular, não devemos esquecer que estes problemas têm de facto uma dimensão que ultrapassa o âmbito de qualquer região e que muitos dos seus aspectos são comuns à maioria das regiões do mundo. Obrigada.

2. Gerold Lehnguth

DIRECTOR-GERAL DO MINISTÉRIO DO INTERIOR / ALEMANHA

Gostaria de comentar a intervenção do Dr. Baneke, mais precisamente o conceito muito amplo de refugiado que utilizou através, nomeadamente, do exemplo do acolhimento dos albaneses do Kosovo. Penso que o seu conceito de refugiado é amplo de mais. Gostaria antes de mais de apresentar a situação política de então.

Estávamos, portanto, na Primavera do ano passado. Um grande número de kosovares tinha fugido para os países vizinhos, para a Macedónia, a Albânia. O objectivo político era manter a estabilidade na Macedónia. Tinham entrado neste país perto de 200.000 pessoas. Em Abril do ano passado, numa cimeira extraordinária da União Europeia decidimos proceder, juntamente com o ACNUR, à evacuação da Macedónia de um grande número de pessoas. No meu entender, este é um dos casos no qual o processo de asilo não faz sentido. Trata-se de uma situação típica de protecção temporária; trata-se de acolher pessoas durante um determinado período de tempo; podemos dizer que foi para nós um caso bem sucedido. Foi o primeiro acto de solidariedade europeia, essa é pelo menos a opinião alemã. Na altura presidíamos ao Conselho europeu. Não queríamos justamente introduzir os difíceis e morosos processos de asilo. No fim do conflito militar – actualmente já não há presença militar sérvia no Kosovo – deveríamos então, em princípio, ter revogado o reconhecimento do direito de asilo. É por isso que eu queria, mais uma vez, insistir na necessidade de haver outros regimes para além da Convenção de Genebra; neste caso concreto, o processo da protecção temporária, que está presentemente a ser debatido no seio da União Europeia. Agradeço também à Comissão a proposta que apresentou neste âmbito. A França, o próximo país a presidir à União Europeia, irá certamente continuar a trabalhar o tema.

Resposta **Peer Baneke**

Gostaria de responder a essas questões. No meio da crise do Kosovo, fui interpelado por uma rede radiofónica australiana no sentido de saber quais os pontos fortes e os pontos fracos na forma como a governação europeia estava a lidar com a crise do Kosovo.

Optei cuidadosamente por elogiar a Presidência da altura, a alemã, pela sua iniciativa de procurar incentivar e encorajar outros Estados membros a acolher quotas de refugiados kosovares. Houve, pois, elementos positivos na referida governação.

No entanto, no que diz respeito à definição do que é um refugiado, do receio que os leva a fugir, todas aquelas pessoas que fugiram na altura em

que chegaram os fluxos em massa eram, por definição, creio, refugiados. Com efeito, solicitei ao ACNUR que tivesse em conta este elemento na sua própria avaliação da crise. Pude verificar que esta questão não foi verdadeiramente tratada naquela instância e compreendo porquê. Isto porque a oportunidade política e as complicações suscitadas pelos países que procuram vir rapidamente em auxílio são factores realmente muito complexos e revelam os problemas da Europa. Se tivessem sido realizados acordos mais claros sobre a partilha de encargos, se a União Europeia tivesse conseguido fazê-lo antes da crise do Kosovo, já que numerosos Estados, aqui representados, empreenderam iniciativas no sentido de lançar o debate sobre a partilha de encargos, a questão poderia ter sido melhor gerida. Mas eu mantenho e gostaria muito de debater os méritos do estatuto de refugiado. Naquelas circunstâncias, não teria sido necessário utilizar um procedimento individual. Para mim era perfeitamente claro que todas aquelas pessoas eram por definição refugiados. Por conseguinte, teria sido possível uma apreciação colectiva. Um aspecto interessante acerca da crise do Kosovo é que, como sabem, os próprios refugiados – um grande número deles – regressaram ao seu país de origem, mesmo antes de o ACNUR ter declarado que o podiam fazer em segurança; e muito embora pondo em risco, creio, em certa medida, a estabilidade do país.

Em relação à outra questão, nós – enquanto ECRE – certamente que, regra geral, não nos opomos ao desenvolvimento da protecção temporária. Pensamos que pode ser um instrumento útil, mas unicamente em situações de fuga em massa, em que, efectivamente, existem fluxos mistos e se torna demasiado difícil utilizar o procedimento para determinar quem tem direito ao estatuto de refugiado e quem não tem. Por conseguinte, a razão é essa, é porque se torna impossível aplicar o procedimento. Além disso, temos, efectivamente, uma opinião sobre as formas complementares de protecção, sendo nossa intenção, como ONG na Europa, participar activamente no debate sobre essa temática, pois, embora para nós seja óbvio que há mais refugiados abrangidos pela Convenção e pela interpretação adequada, cabal e abrangente da definição constante na Convenção, há, sem dúvida, também outras categorias que não se enquadram nessa definição. Deveríamos ter um bom sistema harmonizado. Em termos ideais, uma *Realpolitik* global poderia talvez dizer que era preciso primeiro negociar na Europa. Procuremos pois aproximarmo-nos tanto quanto possível desse objectivo.

3. Patrick Weil

Gostaria de fazer um comentário, já que Kay Hailbronner se apresentou como a ovelha negra deste painel.

Gostaria de dizer que se todas as ovelhas negras forem como ele, a nossa tarefa de definir a base de um acordo ao nível europeu estaria bastante facilitada ao nível europeu porque, na minha opinião, ele disse coisas muito importantes. Disse, por exemplo, que a Convenção de Genebra, interpretada como uma Convenção que protege os perseguidos políticos, perseguidos pelo Estado, devia ser a base da protecção europeia. Penso que se todos os Estados estivessem hoje prontos a subscrever isto numa declaração comum, estaríamos a dar um passo importante para uma possibilidade de harmonização europeia dos procedimentos de asilo. Esta manhã pensava para comigo que estávamos no meio de uma certa desordem e íamos ter dificuldade em encontrar pontos de acordo, mas saio deste painel muito mais optimista, embora isso não signifique que não haja divergências. Acho também que se deveria dedicar mais tempo ao diálogo sobre o Kosovo. Pode dizer-se que os kosovares que chegam ao território de um país da União Europeia merecem a protecção da Convenção de Genebra porque, no momento em que entram, estão a ser perseguidos por um Estado e então aí trata-se realmente da aplicação dos critérios que o próprio Kay pôs em destaque.

Agora, como a Convenção de Genebra não obriga nenhum Estado a admitir refugiados no seu território, o futuro oferece aos países europeus uma margem para discussão e interpretação, porque não se vai escrever num estatuto europeu sobre o asilo tudo acerca de tudo. Isso não é possível, é preciso deixar uma margem para os juristas, para os juízes e políticos. Mas o que eu quero realçar de facto é que a partir do que se passou neste painel, se pode concluir que, apesar das divergências, há grandes probabilidades de uma aproximação comum.

Resposta **Kay Hailbronner**

Penso que esse é de facto o ponto decisivo. A Convenção de Genebra não estipula a obrigação de conceder asilo individual. O Dr. Lehngut já o disse e Patrick Weil também sublinhou o facto de a Convenção não ser na sua essência individualista. É uma constatação talvez banal, mas que deveríamos ter novamente presente, porque quando falamos em recuperar os espaços de acção, temos de estar cientes que precisamente neste âmbito há um potencial importante para campos de acção, no qual, ao contrário do que estávamos habituados até agora, não há nem uma imediata juridificação de tudo nem a associação a um estatuto jurídico individual de todas as

posições que, na Convenção de Genebra, estão associadas ao estatuto de refugiado. Nesse âmbito torna-se claro que há interesses diferentes, dos quais a Convenção de Genebra apenas regula uma parte, nomeadamente depois de tomada a decisão de conceder a uma pessoa um estatuto nos termos da Convenção de Genebra, aí aplicam-se os direitos da Convenção. Mas isso não significa que em situações de protecção temporária – situações como a do Kosovo – os Estados não adoptem comportamentos mais progressivos e flexíveis do que aconteceria no caso da aplicação, digamos assim, estrita dos direitos materiais da Convenção de Genebra.

Se puder ainda levantar uma questão, que também foi referida pelo meu amigo Patrick Weil e que nunca é de mais referir, o Ministro Schily também tocou nela, espanta-me, aliás, que ele tenha encontrado nela uma pequena contradição, gostaria de lembrar que na base da Convenção de Genebra não está uma evolução dos direitos humanos tal como nós, hoje, entendemos a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e os outros acordos de direitos humanos, ou seja, o direito individual para todo aquele que preencha determinados requisitos. A Convenção de Genebra, pelo contrário, considerou sempre, desde a sua concepção original, que era importante caber aos Estados signatários uma boa parte do juízo político. Penso que isto também é relevante para a questão de como lidamos com as novas formas de protecção subsidiária. É claro que tem de haver certos procedimentos de controlo. É também meu entender que não devemos substituir os nossos procedimentos actuais pela mera arbitrariedade.

Porque é que, no entanto, se procura tornar extensivo a uma categoria de pessoas cada vez maior o que foi desenvolvido, através de um claro sistema de procedimentos administrativos e judiciais, em parte através de vários procedimentos judiciais que falharam, em vez de reconhecer que este sistema tem de ser misto. Naturalmente haverá casos em que não poderemos abdicar totalmente do controlo judicial, mas temos de ter em conta este aspecto, por exemplo, no fim de uma situação de protecção. Aí parece-me ser evidente, é por isso que não quero aplicar a Convenção de Genebra, por exemplo, a essa categoria de casos. Tem de ser possível tomarmos uma decisão genérica. Temos de poder decidir em termos políticos: as pessoas que foram acolhidas ao abrigo da protecção temporária já não correm nenhum risco, podem regressar. Esta decisão política global tem de ser possível, tomada naturalmente com base numa verificação. A minha esperança é que, de futuro, esta realidade seja politicamente mais aceitável no espaço europeu, se tivermos critérios comuns para essas decisões de base.

4. **Serge Bodart**

PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE RECURSO
DOS REFUGIADOS / BÉLGICA

Sou magistrado e não represento aqui o meu país, o que me proporciona uma certa independência que é importante na medida em que o que vou dizer não é muito diplomático. Para começar, tenho a impressão que se estão a confundir desde o início da tarde noções como definição de refugiado segundo a Convenção de Genebra e consequências em termos de permanência.

No que diz respeito à definição de refugiado segundo a Convenção de Genebra, enquanto presidente de uma jurisdição de recurso nessa matéria, não posso de maneira nenhuma concordar com a opinião dos Professores Weil ou Hailbronner. A Convenção de Genebra não contém uma única frase ou palavra que permita afirmar que a perseguição tem de vir necessariamente do Estado. Aliás a Comissão de Recurso em França também não exclui – embora tenha uma interpretação mais restritiva que a nossa – que em certos casos a perseguição possa emanar de um agente não estatal. Também se falou do Kosovo e de novo se voltou a confundir a aplicação restrita da definição de refugiado segundo a Convenção de Genebra. Não há dúvida que os requerentes de asilo kosovares na altura da depuração estavam abrangidos pelo campo de aplicação da Convenção de Genebra. Se esse estatuto não lhes foi aplicado, foi simplesmente por razões – como disse, creio eu, um dos intervenientes alemães – de oportunidade política que eu compreendo perfeitamente, mas não misturemos as duas coisas. Tenho a impressão que, por vezes, se põe em causa a Convenção de Genebra e se pretende forçar uma definição que não está conforme ao texto para justificar as consequências de processos, estatutos e direitos que estão ligados ao estatuto de refugiado nos diversos países.

O caso do Kosovo é exemplar. É evidente que essas pessoas eram refugiados, só que deixaram de o ser. Mas claro que pode haver excepções.

Se a maior parte dos países – como aconteceu com a Bélgica – lhes tivesse dado o estatuto de refugiado em 1999, eles teriam obtido um visto de permanência de duração indeterminada.

Logo, penso que seria melhor pôr em causa o direito ligado ao reconhecimento do estatuto de refugiado, o direito à permanência, e não a definição de refugiado, que é uma definição, a meu ver, muito geral, com um alcance abstracto, como foi aqui dito esta manhã, à qual não há muito a acrescentar.

Resposta **Kay Hailbronner**

Uma breve observação apenas. Não quero alongar mais a discussão. No que respeita a Convenção de Genebra, tenho uma opinião diferente da

sua. Julgo que quer do ponto de vista do texto, quer do ponto de vista da sua história, a Convenção não apresenta fundamentos claros em prol de uma ou de outra interpretação. A questão central está em que é possível apresentar bons argumentos em defesa da posição que você, enquanto presidente, enquanto representante do tribunal de recurso, aparentemente defendeu. Este facto não responde, contudo, ainda à pergunta se a Convenção de Genebra, até por causa da prática internacional – artigo 31.º da Convenção de Viena – também na forma que ela assume na posição comum, não permite um vasto leque de interpretações.

Esta parece-me ser em termos de direito internacional a questão decisiva, mas como disse, para mim, a interpretação é outra. Espero, no entanto, ter sido suficientemente claro ao afirmar que isso não significa uma divergência quanto à questão da concessão de protecção. Penso que devemos deixar isto bem claro.

Também não tenho dúvida nenhuma que poderíamos ter aplicado os critérios da Convenção de Genebra aos refugiados do Kosovo, mas para a harmonização europeia é importante que haja, em princípio, unidade relativamente à necessidade de protecção por parte das outras categorias. O único ponto de discórdia é a resposta dada à questão: qual a forma mais sensata de conceder essa protecção. Quais são os procedimentos efectivamente praticáveis; que procedimentos permitem dar e, eventualmente também, pôr um fim a essa protecção? Esta parece-me ser a questão central.

5. Friso Wijnen

DEPARTAMENTO DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

– MINISTÉRIO DA JUSTIÇA / PAÍSES BAIXOS

Os dois oradores, representantes da Amnistia Internacional e do ECRE, sublinharam a importância de uma abordagem global no debate. Nesse contexto, referiram-se ao trabalho do Grupo de Alto Nível sobre Migração e Asilo.

Os dois oradores expressaram as suas preocupações acerca deste grupo. Os planos de acção poderão comprometer o acesso ao procedimento, como afirmou a representante da Amnistia Internacional. A nível nacional, verifica-se uma incapacidade de fazer o Grupo de Alto Nível funcionar, como referiu o Dr. Baneke. Devo dizer que não concordo que os planos de acção minem o procedimento de acesso ou que eles sejam essencialmente repressivos. No entanto, é verdade que os Estados membros necessitam de toda a sua força e criatividade para que aqueles sejam postos em prática. Necessitam, nomeadamente, de colaborar com organizações internacio-

nais, como o ECRE e a Amnistia Internacional. Faço votos para que estas organizações mantenham o seu espírito crítico, mas acima de tudo espero que preservem a sua atitude construtiva, por forma a que a abordagem global seja coroada de êxito.

Resposta **Maria-Teresa Gil-Bazo**

Gostaria de responder a este comentário. Já calculava que haveria de ser feito, pois não é a primeira vez que isso acontece. Foi por esta razão que no início da minha intervenção expliquei o papel da Amnistia Internacional neste contexto. Não somos um parceiro executante. Fomos acusados de não sermos construtivos por não podermos fornecer quaisquer ideias sobre como proceder ao repatriamento de requerentes de asilo não admitidos. Não é essa a função da Amnistia Internacional. Nós acompanhamos a situação dos direitos humanos em todo o mundo. É esse o tipo de informação que podemos fornecer aos Governos, para que possam desenvolver o seu trabalho. É o que temos procurado fazer. Desde o início do processo que temos participado nas reuniões. O nosso papel aí é assegurar que, sempre que os Governos dizem que adoptam uma abordagem global que inclui a protecção dos direitos humanos, domínio que é objecto das preocupações da nossa organização, esse compromisso seja devidamente levado à prática. Quando se trata de medidas de controlo da imigração, reconhecemos o direito dos Estados de controlarem quem entra no seu território. A nossa preocupação é apenas no sentido de assegurar que àquelas pessoas que têm direito a protecção os seus direitos lhes sejam devidamente reconhecidos. É este o papel que nós podemos desempenhar e que gostaríamos decididamente de continuar a desempenhar no futuro.

Peer Baneke

Quando o Grupo de Alto Nível foi instituído, penso que não tivemos qualquer hesitação em apoiar os princípios da abordagem global. Temos as nossas dúvidas quanto ao grau de concertação que preside verdadeiramente à abordagem. Daí a razão por que queremos realmente encorajar um maior envolvimento, não apenas no seio da União Europeia e entre os diferentes pilares, mas também ao nível dos Estados membros, dos vários departamentos e dos departamentos dentro dos departamentos. É nosso entender, porém, que, para nos envolverem adequadamente no debate, não basta convidarem-nos a participar nas reuniões, muitas vezes tardiamente, mas devem dar-nos, sim, a oportunidade de nos envolvermos desde o início e devem facultar-nos a documentação, de modo a que possamos, dessa forma, ser parte integrante do debate. O que tenho a

dizer é que estão a desenvolver uma nova abordagem, mas, para nós, trata-se, com efeito, também de uma abordagem nova. Por conseguinte, nem sempre somos capazes de nos pronunciarmos na altura devida. Temos de desenvolver uma orientação que, possivelmente, leve as agências envolvidas nas questões dos refugiados a estabelecerem uma maior ligação com as organizações radicadas nos países de origem, como a União Europeia e os seus Estados membros estão actualmente a fazer entre os Ministérios da Justiça, do Interior e dos Negócios Estrangeiros. No geral, porém, considerando os planos tal como os vimos, a nossa opinião é de que a ênfase, a orientação da maior parte das medidas vai no sentido do controlo e da regionalização da protecção, e não de um verdadeiro conceito ou do combate às causas de fundo para assegurar a defesa dos direitos humanos, tanto nos países de origem como nos países limítrofes, e por conseguinte é nesse ponto que, porventura, manteremos as nossas críticas.

Anne-Willem Bijleveld

Como representante do ACNUR, também me deveria pronunciar sobre este ponto. Muito nos apraz o facto de o Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração ter sido criado. Esforçámo-nos muito nesse sentido. Pela parte do ACNUR, e pela minha parte e em vosso nome, tive de assegurar que os meus colegas noutros Gabinetes estivessem dispostos a aderir ao projecto e a fornecer as necessárias informações sobre os países seleccionados.

Nem sempre foi fácil, mas devo dizer que desempenhámos o nosso papel e que espero possamos continuar a fazê-lo, pois considero que se trata de uma abordagem fundamental e de um conceito extremamente importante. No entanto, estamos, por assim dizer, um pouco desapontados por ainda não termos – e sublinho ainda, porque depois de ter visto os planos de acção, continuo esperançado em que este projecto surtirá os seus efeitos, e refira-se a propósito que estes contêm propostas interessantes –, por ainda não termos, dizia, visto o impacto, o dinheiro disponível para dar corpo aos planos de acção. Por conseguinte, é aqui que, neste momento, residem as nossas hesitações, pois não sabemos se isto se irá resumir apenas ao debate ou se vamos realmente ver resultados, já que, em nossa opinião, a abordagem global é a abordagem correcta e, portanto, vamos continuar a encorajá-los a prosseguir nessa via.

6. Pedro Matos

INSPECTOR DA DIVISÃO DE REFUGIADOS (SEF) / PORTUGAL

Gostaria de explorar a questão provocatória introduzida pelo Professor Hailbronner relativa à ausência de um conceito de abuso na Convenção de Genebra. De facto, nós que lidamos diariamente com os requerentes de asilo notamos que existe manifesto abuso por parte de muitos deles através da omissão de qual a sua verdadeira identidade. Notamos ainda que, a nível legislativo, não existem mecanismos suficientemente eficazes para impedir a perseguição desses abusos, nomeadamente através da apresentação de pedidos de asilo múltiplos com identidades diversas. Será não só o caso da legislação portuguesa, mas presumo que as legislações de muitos outros Estados membros não terão mecanismos suficientes de defesa perante a utilização abusiva dos pedidos de asilo por parte desse tipo de requerentes.

Penso que, a nível da União Europeia, teremos um instrumento privilegiado, pelo menos, para despistar esse tipo de situações, que será o regulamento EURODAC quando estiver implementado. No entanto, uma vez que o Professor Hailbronner focou essa questão e referiu que a Suíça tem mecanismos eficazes de defesa contra a utilização abusiva do direito de asilo sob a forma de apresentação de pedidos com identidades diversas, gostaria de pedir ao Professor Hailbronner se nos poderia sucintamente esclarecer sobre quais são esses mecanismos que existem na Suíça.

Resposta **Kay Hailbronner**

Bom, eu diria que essa pergunta é para o Dr. Gerber.

Jean-Daniel Gerber

Calculando o número de requerentes de asilo per capita, a Suíça é de longe o país da Europa Ocidental com o maior número de requerentes de asilo em toda a Europa. Por conseguinte, lamentavelmente, sei que não temos sido eficazes. No entanto, atendendo ao elevado número de requerentes de asilo que temos, estamos a pensar em implementar um novo sistema, que não será repressivo, mas que funcionará antes, como o Professor Hailbronner referiu, com base em incentivos que ofereceremos aos requerentes de asilo que estiverem dispostos a colaborar e a revelar a sua identidade. Não terão de apresentar os documentos, mas terão de dar uma certa credibilidade à sua identidade. Como funcionará este sistema?

Os incentivos para os que estiverem dispostos a colaborar consistirão, por exemplo, na possibilidade de integrarem o mercado de trabalho; passarão a ter direito a alojamento individual em vez de a alojamento colectivo. Com este tipo de incentivos, contamos vir a saber um pouco mais sobre a

sua identidade, já que cerca de 70-80% dos requerentes de asilo que chegam à Suíça não revelam a sua identidade, pelo que não é possível tratar da sua papelada, nem proceder assim ao seu repatriamento. Este é um dos principais problemas.

O segundo meio de que dispomos, e que obviamente já é utilizado, pois desconhecemos a identidade, são os testes linguísticos e geográficos, que nos permitem, até certo ponto, descobrir quem a pessoa é e donde provém. Sei que existem outros países, a Holanda, a Alemanha, a Suécia, que trabalham nos mesmos moldes. Mas o facto é que, apesar destas medidas, continuamos a ter um número muito elevado de requerentes de asilo. Não sabemos se, apenas com estas medidas restritivas, conseguiremos ter menos imigração ilegal na Suíça. O futuro o dirá. Esperamos não ter de vir a adoptar medidas repressivas e de conseguirmos actuar através de um regime de incentivos.

7. Jon Annes van der Klaauw

ACNUR

Gostaria de retomar dois pontos do debate. O primeiro é sobre o Grupo de Alto Nível, pois a verdade é que, estando baseado em Bruxelas, estive profundamente envolvido no projecto, em nome do ACNUR. Gostaria apenas de acrescentar que a nossa organização esteve estreitamente envolvida no desenvolvimento dos planos. Na altura, acolhemos com satisfação esta abordagem, precisamente porque, muito embora os seus elementos não sejam porventura tão inovadores assim, era a primeira vez que a nível europeu era adoptada esta abordagem, que consiste em equacionar os problemas dos refugiados e da migração sob vários ângulos; e continua a ser um exercício válido.

Creio que neste momento, como já aqui foi dito, o problema é a fase de implementação. Não é fácil implementar os planos, pelas razões já aqui apontadas. Mas penso que uma questão um pouco mais fundamental para nós, aqui, é que, embora a abordagem do Grupo de Alto Nível tenha sido apresentada como uma abordagem global com aquelas características, esta iniciativa, conforme eu a entendo, é também testada enquanto contributo para a gestão da migração. Isto é analisar as causas que estão na origem dos fluxos migratórios e de refugiados que chegam à Europa, reflectir sobre o papel das regiões de origem e sobre o papel que os países de imigração, aqui, na Europa, e os países de asilo têm a desempenhar.

O conceito de abordagem global pode também ser encarado noutra perspectiva, e creio que tem sido muito mais esse o nosso problema aqui, pois, se analisarmos as conclusões sobre abordagens globais, verificamos que

este conceito tem a ver, por exemplo, com o desenvolvimento de capacidades nas regiões de origem; tem a ver com programas de realojamento; tem a ver, inclusivamente, com acções preventivas nos países de origem. Estes elementos, embora de alguma forma presentes nos planos do Grupo de Alto Nível, são menos realçados do que os outros. Diria que está certo, se o Grupo de Alto Nível assumir, em vez de nós, a gestão da migração. Em todo o caso, é um desafio para nós, ACNUR, analisar as várias componentes da abordagem, o conceito de concessão de asilo ou de acolhimento na região, a regionalização da entrada de refugiados; e ver como encaramos tudo isto, como encaramos o retorno. Neste sentido, vale certamente a pena prosseguir a colaboração.

A natureza das questões que gostaria de levantar sobre o funcionamento do Grupo é muito mais, não diria fundamental, mas conceptual.

Gostaria de voltar ao outro debate que realizámos – o Professor Hailbronner, o Professor Weil e o Dr. Lehnguth – sobre determinados aspectos da Convenção de Genebra. Com efeito, esta manhã, o Ministro Schily referiu-se ao papel dos Estados na aplicação da Convenção e do direito a asilo, repetiu que se trata muito mais, diria eu, de um *freizügiger Akt*, de um acto em nome do Estado para actuar, e talvez não devesse passar por todos os trâmites legais. Já tinha ouvido essa abordagem antes, da parte, nada mais, nada menos, que do Dr. Matzke, na altura em que explicou o seu documento de estratégia, no qual defendia igualmente este ponto de vista sobre a concessão de asilo, porventura não na base de uma abordagem assente em direitos, mas enquanto acto discricionário do Estado. Creio que se trata de um debate fundamental. Está relacionado com a argumentação que defende que a Convenção de Genebra faz parte do corpo de tratados sobre direitos humanos, ou que fazia parte quando foi concebida como um acordo inter-estatal, mas também podemos considerá-la como tendo-se desenvolvido e conquistado o seu lugar no corpo de tratados sobre direitos humanos, tornando-se o asilo um direito em si mesmo. Gostaria ainda de recordar o debate actualmente em curso no seio da União Europeia sobre a Carta dos Direitos Fundamentais, e sobre a introdução do direito a asilo nessa Carta. Todos os problemas existentes estão aí. Creio que se trata, realmente, de uma questão crucial. Nós, ACNUR, afirmámos que efectivamente o direito a asilo não consta na Convenção de Genebra, mas encontra-se contemplado num conjunto de resoluções adoptadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas que desenvolveram esse conceito, bem como no quadro do Conselho da Europa. Neste momento, é muito debatido na União Europeia, que acaba de elaborar a sua Carta.

Resposta **Kay Hailbronner**

Penso que a ideia da proibição de *refoulement* ser um direito individual não pode estar em causa. Julgo que sobre isso estamos totalmente de acordo. Nesta medida a questão é, em grande parte, uma questão académica, porque na maioria dos casos das pessoas que chegam até nós o que está em jogo é a aplicação da proibição de *refoulement*. A questão que suscita divergência, ainda que já sem grande significado, é a de saber se tenho de permitir o acesso ao processo de asilo no sentido restrito, mas também aqui, penso que, mesmo não havendo obrigação nos termos da Convenção de Genebra, nós, na Europa concordamos em que haja um processo, seja que de tipo for, para todo aquele que possa apresentar fundamentos plausíveis de ser politicamente perseguido.

Falamos em *minimum standards of procedure*. Mas, então, talvez não devêssemos também colocar problemas fictícios.

Quando falamos em avaliação e no aspecto focado pelo Ministro Schily, – e nessa medida considero a atitude acertada –, não estamos a integrar nesse sistema, que eu também não quero pôr em causa, situações em que há uma *political determination* – um exemplo seria o Kosovo e o fim do estatuto de protecção temporária – e que, por conseguinte, têm um fim sem que tenhamos de percorrer milhares de processos individuais para verificar, por exemplo, se a situação no Kosovo se alterou significativamente. Creio que é necessário reflectir sobre isto, mas penso que seria completamente irrealista da nossa parte e não adiantaria muito mais se agora questionássemos a proibição de *refoulement* enquanto direito individual. Também não nos sentiríamos bem se ela fosse uma decisão puramente política ou uma decisão tomada de acordo com critérios políticos. Penso que se assim fosse estaríamos um pouco a abandonar o que podemos designar como uma parte integrante do nosso *acquis communautaire*. Mas, mais uma vez, quando observamos e analisamos o assunto num contexto mais lato, no que toca a protecção subsidiária, o fim da protecção e outros aspectos semelhantes temos de ter em conta elementos como a decisão política e não podemos reduzir a perspectiva aos processos judiciais individuais.

119

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Comentários

Detlef Wasser

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA / ALEMANHA

Gostava ainda de falar sobre a juridificação e chamar a atenção para o facto de que provavelmente, no futuro, não teremos ao nível da Europa

apenas dois jogadores, mas sim três – a Comissão, o Conselho e o Tribunal de Justiça Europeu. No meu entender, o desejo de que a Convenção de Genebra seja a base da harmonização do direito de asilo na Europa não é apenas fruto de uma decisão política tomada em Hamburgo, ela já estava expressa no direito primário europeu, nomeadamente no artigo 63.º do Tratado da Comunidade Europeia. Aí, por um lado, podemos ler que a harmonização em matéria de asilo se fará de acordo com a Convenção de Genebra e, por outro, que o artigo 68.º estipula que os processos de decisão são primeiramente decididos no Tribunal de Justiça. Considerando tudo isto, antevejo decisões interessantes por parte do Tribunal de Justiça Europeu que terá de estudar a Convenção de Genebra e, talvez, por isso, deixo aqui ficar o voto de que de futuro definamos de forma tão precisa os instrumentos jurídicos que não prejudiquemos, mas antes ajudemos o Tribunal de Justiça Europeu; ou seja, que apresentemos regulamentos precisos. Esta é a visão do Conselho, a nossa visão enquanto legislador na matéria.

Geza Tessenyi

CONSELHO DA EUROPA

Gostaria de agradecer a Erika Feller o facto de, na sua intervenção, ter invocado determinadas recomendações do Conselho da Europa ao falar de questões como a do país terceiro seguro, a protecção temporária e outras. Neste contexto, gostaria de dizer que existe um corpo crescente de textos jurídicos emanados do Comité de Ministros do Conselho da Europa que adoptou as referidas recomendações. A adopção destas recomendações conta com a participação de 14/15 membros da União Europeia enquanto membros do Conselho da Europa, pelo que estamos a fazer o mesmo que os Governos, só que noutra cidade que não Bruxelas. Neste caso, já que estamos a falar de protecção temporária e de todo o sistema de protecção, creio que vale a pena recordar – o Professor Hailbronner esteve lá, em Setembro último, em Estrasburgo, quando teve início o debate sobre a protecção temporária, que me apraz informar terminou há seis semanas, com uma recomendação do Comité de Ministros sobre protecção temporária –, vale a pena recordar, dizia, que temos aqui um documento que reflecte o consenso de 41 Estados membros do Conselho da Europa e do ACNUR, pois o ACNUR participou muito activamente na elaboração do texto sempre que se tratou de protecção temporária, a qual consiste numa medida prática de carácter excepcional, limitada no tempo, que complementa o regime de protecção previsto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, podendo entre os beneficiá-

rios da protecção temporária haver refugiados abrangidos pela Convenção e pelo Protocolo. A concessão de protecção temporária não deve excluir o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo daqueles instrumentos. O referido documento estabelece também uma nítida ligação entre o procedimento de apreciação dos pedidos de asilo e a duração da protecção temporária. Contém algumas precisões adicionais, nomeadamente sobre a não indicação de determinados limites de tempo durante os quais o procedimento pode ser suspenso, mas aponta claramente, enquanto documento consensual, para a necessidade de analisar os pedidos de asilo, o mais tardar, quando termina a protecção temporária. Creio que existe um determinado consenso no que diz respeito a países terceiros seguros, à protecção temporária, ao retorno de requerentes de asilo não admitidos, a soluções eficazes adoptadas por requerentes de asilo não admitidos contra a decisão de expulsão, etc., que constituem um conjunto de instrumentos regulamentadores sem carácter jurídico obrigatório mas que poderão revelar-se muito úteis no quadro da futura definição de um sistema comum europeu de asilo. Aliás, gostaria de reiterar e salientar que os 15 Estados membros da União Europeia, os 15 Governos, sem excepção, subscreveram este documento, recentemente, nos últimos quatro anos.

121

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Wolf Szymanski

MINISTÉRIO DO INTERIOR / ÁUSTRIA

Gostava apenas de dar conta da nossa experiência da conjugação da Convenção de Genebra e da protecção temporária no âmbito da discussão Kosovo. Para o efeito talvez seja bom lembrar duas decisões tomadas pelo Tribunal Administrativo austríaco, em momentos diferentes, a propósito da mesma questão. Há uma decisão do Tribunal que data do final de Setembro do ano passado e, segundo a qual, regra geral, a população albanesa kosovar satisfaz os actuais requisitos decorrentes da definição de refugiado nos termos do artigo 1.º da Convenção de Genebra. Há uma outra decisão, relativamente recente – Abril deste ano –, do Tribunal Administrativo austríaco em que a conclusão é precisamente a oposta. Actualmente, um albanês kosovar não é um caso enquadrável no artigo 1.º da Convenção de Genebra. Se tivéssemos gerido o caso Kosovo exclusivamente pelo prisma da Convenção de Genebra, teríamos agora de levar a cabo milhares de processos no âmbito dos quais a concessão do estatuto de refugiado teria de dar lugar ao acto contrário, ao não reconhecimento do estatuto de refugiado. A consequência para nós só pode ser a de em futuros regulamentos harmonizarmos estes dois instrumentos de tal modo que todo o cidadão que se encontre em território austríaco possa, naturalmente

e em todo o tempo, recorrer à Convenção de Genebra e à concessão de asilo daí decorrente, mas, em contrapartida, que durante o período em que é concedida a protecção temporária, a decisão sobre se é dada efectivamente protecção seja adiada até ao fim desse período. Só então, a Convenção de Genebra desempenhará um papel; então, dever-se-á decidir caso a caso, se no final do período da protecção temporária, a pessoa preenche os requisitos definidos no artigo 1.º da Convenção de Genebra.

Regra geral, esse não será o caso, como o demonstrou a decisão do Tribunal, e o pedido de asilo apresentado será por isso recusado por não ter fundamento. Com este esquema evitaríamos uma situação como aquela que temos presentemente na Áustria em que temos perto de 3000 pedidos de asilo de kosovares por resolver, que irão provavelmente passar por todas as instâncias.

122

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

António Lencastre Bernardo

DIRECTOR-GERAL DO SERVIÇO DE ESTRANGEIROS

E FRONTEIRAS (SEF) / PORTUGAL

Sou António Lencastre Bernardo, director do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal e, durante a Presidência portuguesa, assegurei a presidência do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração. É justamente em torno do trabalho deste Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração que eu queria tecer alguns comentários, na medida em que esse assunto foi aqui abordado. Os comentários são óbvios, mas entendo que, de qualquer maneira, devem ser feitos.

O primeiro é que, e como aqui foi dito e todos nós sabemos, trata-se de uma nova abordagem das questões de asilo e migração. Sendo uma nova aproximação a estes problemas, todos nós compreendemos que é necessariamente difícil criar condições, inclusivamente condições de natureza financeira, e até adaptar estruturas e mentalidades a esta nova forma de abordar problemas de asilo e migração. É claro que todos temos consciência de que seria mais fácil continuar a optar por uma abordagem apenas repressiva. Isso seria muito mais fácil, mas todos temos consciência, e eu como director de um Serviço de Fronteiras e Imigração tenho plena consciência, de que essa abordagem não funciona. Temos, portanto, de encontrar outras abordagens e esta é uma abordagem a tentar.

O segundo comentário que eu gostaria de tecer diz respeito à dificuldade que existe relativamente à implementação dos planos de acção em relação aos países alvo que foram escolhidos. Nós temos muita dificuldade na implementação dos planos de acção e até digo mais em relação a muitos dos países alvo nós temos até dificuldades em contactá-los, mesmo atra-

vés das organizações não governamentais. É muito fácil dizer vamos implementar e vamos implementar depressa, o problema é depois o aspecto prático da questão. Aí tem-se revelado extremamente difícil.

O terceiro comentário que eu gostaria de fazer é que a implementação dos planos de acção é um trabalho paciente, demorado. Eu recordo, aqui, que numa das reuniões que tivemos com os países terceiros – a Presidência portuguesa teve reuniões com vários países terceiros e organizações internacionais – com os nossos colegas da Suíça, que estão francamente mais avançados do que nós nesta matéria, fomos avisados de que o trabalho em que nós agora nos envolvemos exige pertinácia, paciência, tempo, muitas vezes tem-se vontade de desistir e que, muitas vezes, se tem de recomeçar de novo. Os sucessos não são imediatos, os sucessos não são absolutos, são muito relativos, e aspecto muito importante que os suíços nos disseram, é este, vocês iniciaram, neste momento, um processo longo e para o qual têm de estar pacientemente preparados.

O outro comentário é que a Presidência portuguesa, e não só, teve reuniões com as organizações não governamentais e eu penso que esse tipo de cooperação vai continuar obviamente no futuro. Não tenho dúvidas nenhuma.

O último comentário que gostaria de fazer, também para não dar só apenas uma imagem de dificuldade, mas também dar boas notícias, é que o Conselho de Assuntos Gerais, que reuniu nos dias 12 e 13 de Junho, no Luxemburgo, adoptou o plano de acção para a Albânia e para a região limítrofe e aprovou também o conjunto de medidas, cuja aplicação é passível de implementação até ao final do ano 2000. Os chamados *deliverables* e, portanto, creio que isto também é uma boa notícia que pode ficar, aqui, hoje, na conferência.

Anne-Willem Bijleveld

Considero que foi uma tarde muito interessante. Houve muitos comentários e, como já aqui foi dito, não se espera que alcancemos verdadeiras conclusões, mas o que é importante, a meu ver, é que temos muitas cartas sobre a mesa. Trata-se aqui obviamente de um processo e, com as cartas na mesa, importa agora prosseguir este tipo de debate, nas suas diversas formas, a fim de avançarmos e assegurarmos que as oportunidades que temos pela frente sejam verdadeiras oportunidades, e para que todos posamos acometer os enormes problemas com que, basicamente, todos estamos confrontados. Agradeço-vos muito sinceramente a vossa participação construtiva.

124

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

TERCEIRA SESSÃO

Em direcção a um Procedimento Comum de Asilo

Introdução

O nosso debate desta manhã é sobre um procedimento comum de asilo para a União Europeia. É para mim uma honra poder presidir a um debate que conta com a colaboração de tão conceituados colegas e participantes, e aguardo com expectativa as conclusões que dele viermos a retirar no final da manhã. A ideia de criar um procedimento de asilo comum já tem alguns anos. Na altura, sob Presidência austríaca, apresentei ao Conselho, a ideia de realizar um inquérito sobre as vantagens de uma política de asilo comum.

Tendo sido aceite, esta proposta foi incluída no Plano de Acção para um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, acordado pelo Conselho em 1998.

A questão da criação de um procedimento comum de asilo foi depois debatida durante o Conselho Europeu de Tampere, em Outubro do ano passado. Os Chefes de Estado e de Governo acordaram então em que a legislação comunitária deveria, a longo prazo, conduzir a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme para os beneficiários de asilo. Como primeiro passo, a Comissão foi incumbida de apresentar no prazo de um ano uma comunicação sobre um procedimento comum de asilo. Não foram, porém, explicitamente definidas quer a natureza desta comunicação, quer as questões que a mesma deveria tratar. Estou plenamente consciente de que hoje não seremos capazes de esboçar um projecto para a comunicação. No entanto, creio que poderemos debater um conjunto de pontos fundamentais que poderão depois ser elaborados na comunicação da Comissão.

I. OBJECTIVOS DO PROCEDIMENTO COMUM DE ASILO

O primeiro ponto que aqui gostaria de focar prende-se com os objectivos do procedimento comum de asilo. Pode-se afirmar que um procedimento comum de asilo é um resultado lógico dos esforços empreendidos com vista à criação de um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Segundo o Conselho Europeu de Tampere, o desafio colocado pela criação de um espaço desta natureza radica, entre outras coisas, no direito do indivíduo a circular livremente em toda a União Europeia. Direito este que não deve ser prerrogativa exclusiva dos cidadãos da União, antes devendo aplicar-se igualmente àqueles cujas circunstâncias os levam, justificadamente, a procurar a entrada no nosso território. Isto torna imperativo que a União Europeia elabore uma política comum de asilo. Um procedimento comum de asilo poderá constituir um passo significativo nesse processo.

Outro objectivo passível de ser realizado através de um procedimento comum de asilo é o da certeza jurídica. Um requerente de asilo que peça asilo num dos Estados membros deve poder assumir que a decisão tomada em relação ao seu pedido será a mesma, qualquer que seja o Estado membro em que ele apresente o pedido. Isto é tanto mais importante quanto os Estados membros decidiram, na Convenção de Dublin, que deve haver apenas um Estado membro responsável pelo tratamento do pedido de asilo. Se um Estado membro rejeita um pedido, o requerente de asilo, em princípio, deixa de ter acesso ao procedimento de outro Estado membro. Um procedimento de asilo comum reduzirá o risco de decisões incoerentes em situações idênticas, o que terá como resultado imediato tornar mais clara e mais uniforme a posição jurídica do requerente de asilo.

Referi alguns argumentos a favor de uma política comum de asilo, sem pretender ter coberto todas as suas vertentes. Espero, pois, que o debate ponha em evidência outros objectivos, complementares ou apresente subtilidades relativamente aos exemplos que aqui dei.

II. INTERPRETAÇÃO DO PROCEDIMENTO COMUM DE ASILO

Para além de estabelecer as metas que nos propomos alcançar mediante um procedimento comum de asilo, teremos de definir com exactidão como deverá o procedimento ser correctamente interpretado. Naturalmente que isto exige uma criteriosa preparação – não foi por acaso que em Tampere o procedimento comum de asilo foi apresentado como um projecto a realizar a longo prazo. Isto não significa, porém, que entretanto o assunto possa ficar na prateleira. Uma preparação sólida exige que comecemos desde já a definir a forma como pretendemos realizar um pro-

cedimento comum de asilo – por exemplo, desenvolvendo com firmeza, a curto prazo, a política europeia de asilo, na perspectiva a longo prazo de trabalhar em direcção a um regime comum de asilo.

A elaboração de um procedimento comum de asilo parece constituir um prolongamento lógico da implementação do conjunto de medidas anunciadas no Tratado de Amesterdão. Mas temos aqui dois cenários possíveis: um cenário estritamente processual e um cenário integrado.

1. No cenário estritamente processual, o procedimento comum de asilo centrar-se-á especificamente em temas *directamente* relacionados com o procedimento. Nesse caso, o procedimento comum de asilo poderá ser entendido como uma sequência lógica das normas mínimas sobre um procedimento de asilo a estabelecer posteriormente. Isto deverá, em todo o caso, pressupor uma política harmonizada em relação a determinadas matérias processuais, designadamente:

- Acesso ao procedimento de asilo;
- Procedimentos acelerados;
- Trâmites processuais seguidos pelas instituições jurídicas nacionais e europeias, incluindo os termos e condições de admissibilidade;
- Direito a um intérprete e a assistência jurídica em todas as fases do processo de asilo;
- Resolução de pedidos de asilo repetidos e pedidos de reapreciação.

2. No cenário integrado, o procedimento comum de asilo teria implicações mais vastas. Para além dos acordos relativos à legislação processual em matéria de asilo, os Estados membros celebrariam, neste caso, também acordos relativamente à execução equitativa do repatriamento voluntário e forçado e à avaliação comum da informação relativa aos países de origem com vista à tomada de decisões em matéria de admissão e repatriamento. Neste cenário mais vasto, os Estados membros deveriam igualmente chegar a acordos comuns sobre as facilidades idênticas a conceder aos requerentes de asilo, bem como sobre uma política de acolhimento uniformizada.

O cenário integrado tem a vantagem de cobrir todos os aspectos da cadeia do processo de asilo. Neste sentido, vai de encontro à abordagem abrangente da política de asilo proposta em Tampere, que coloca a tónica, entre outros, na promoção das relações de parceria com os países de origem.

III. BENEFICIÁRIOS DO PROCEDIMENTO COMUM DE ASILO

Para além dos objectivos e da interpretação do procedimento comum de asilo, outro factor fundamental é o grupo alvo a quem estes procedimentos se destinam. Como já aqui referi, os Chefes de Estado e de Governo,

reunidos em Tampere, acordaram em que “a legislação comunitária deveria, a longo prazo, conduzir a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme para os beneficiários de asilo”. À semelhança da expressão “procedimento comum de asilo”, também a expressão “estatuto uniforme” permite uma certa margem de interpretação. Pretende-se reservar o estatuto uniforme unicamente para aqueles que se encontram abrangidos pela Convenção de Genebra, ou alargar este estatuto também àqueles a quem é concedida alguma forma de protecção subsidiária?

Em minha opinião, é fundamental responder a esta questão. Nos últimos anos, a protecção subsidiária tem vindo a adquirir uma importância considerável. Actualmente, é mais frequente os Estados membros da União Europeia concederem protecção subsidiária do que protecção com base na Convenção de Genebra. A questão relacionada com o grupo alvo irá, ainda este ano, colocar-se novamente quando a Comissão apresentar a sua proposta relativa aos critérios mínimos em matéria de procedimentos de asilo. Até lá, haverá que encontrar a resposta para a questão acima formulada, tendo em vista a futura criação de um regime comum de asilo.

Senhoras e Senhores,

Centrei a minha introdução em três aspectos essenciais: os objectivos, a interpretação e os beneficiários do procedimento comum de asilo. Estes três aspectos terão futuramente de ser mais aprofundados. Eles têm de ser clarificados para que o procedimento comum de asilo seja mais do que um conceito abstracto. Presumo que a comunicação da Comissão nos proporcionará novas pistas de reflexão, estimulando assim o debate sobre esta matéria. Mas antes mesmo de a Comissão nos apresentar a sua comunicação, iniciaremos já hoje a discussão e, porventura, conseguiremos lançar alguma luz sobre o tema da criação de um procedimento comum de asilo.

Temos a vantagem de poder trocar ideias livremente sobre o assunto, já que, como atrás referi, ainda nada está decidido nem existe qualquer proposta pendente nesta matéria. Mais, os contornos do procedimento comum de asilo ainda estão por definir. Faço votos para que saibamos aproveitar ao máximo esta possibilidade, inédita, que hoje se nos oferece para apresentarmos ideias, opiniões e sugestões.

Maj-Inger Klingvall¹

MINISTRA RESPONSÁVEL PELA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO,
A MIGRAÇÃO E A POLÍTICA DE ASILO DA SUÉCIA

Senhor Presidente, Caros Colegas,

A Cimeira de Tampere representa um marco importante no desenvolvimento de um sistema comum europeu de asilo. Nas suas Conclusões, apela a uma vontade política forte para aplicar o Tratado de Amesterdão no domínio da política de asilo. Os Chefes de Estado e de Governo enviaram-nos uma mensagem inequívoca. É tempo de lhes provarmos que estamos à altura das suas Conclusões, tomando medidas e mostrando estarmos dispostos a fazer concessões para alcançarmos as metas traçadas em Tampere.

Considero necessário a União Europeia criar um instrumento juridicamente vinculativo em matéria de procedimentos comuns de asilo. Regra geral, o fosso entre países ricos e pobres, seguros e não seguros, é posto em evidência quando grandes números de pessoas chegam à União Europeia e pedem asilo. Para muitas pessoas do mundo, os países europeus representam a segurança humana e o acesso a oportunidades. Todavia, isto não deve ser entendido como um grande problema para nós ou como um obstáculo à harmonização. Muito pelo contrário, essa harmonização contribuiria para resolver diversos problemas, já que asseguraria a cada Estado membro que todos os outros defendem um determinado nível comum de procedimentos de asilo. Isto traduzir-se-ia não apenas numa garantia jurídica, tanto para os Estados membros como para os próprios requerentes de asilo, como teria, a longo prazo, o efeito de assegurar uma partilha natural de responsabilidades, já que cada país passaria a atrair os requerentes de asilo em condições sensivelmente idênticas. De acrescentar ainda que, mercê das nor-

¹ É membro do Partido Social Democrata sueco. Tem feito o seu percurso profissional sempre na área social ou noutras com ela relacionadas. Antes de assumir o cargo que agora ocupa, foi Ministra da Segurança Social, Saúde e Assuntos Sociais.

mas harmonizadas, poderíamos cumprir com as nossas obrigações de concessão de protecção internacional e de integração na nossa sociedade.

O Tratado de Amesterdão exige a adopção, pelo Conselho, de medidas respeitantes a normas mínimas aplicáveis a determinadas questões. A Resolução do Conselho de 1995 sobre Garantias Mínimas relativas aos Procedimentos de Asilo constitui um ponto de partida para o debate em torno de um futuro instrumento em matéria de procedimentos de asilo.

Todavia, as normas mínimas adoptadas não deverão ser de molde a assegurar a harmonização ao nível do menor denominador comum. O objectivo deverá ser alcançar um nível de harmonização tão elevado quanto possível e reafirmar os princípios básicos da legislação em matéria de asilo e direitos humanos. Este objectivo também foi realçado pelos Chefes de Estado e de Governo em Tampere.

Temos de estar à altura dos valores humanitários europeus e assegurar que a cada requerente de asilo seja sempre garantido o direito de, sem delonga, apresentar oralmente o seu caso a um responsável dos serviços de asilo. Além disso, os procedimentos de asilo deverão ser particularmente sensíveis às necessidades dos grupos vulneráveis, como, por exemplo, no caso de mulheres traumatizadas, pessoas com deficiência e crianças. Neste contexto, deixem-me referir que, no caso da Suécia, sendo sabido de antemão que uma mulher, requerente de asilo, viveu uma situação particularmente difícil, é-lhe garantido o direito de ser assistida por uma responsável dos serviços de asilo, por uma intérprete e por uma conselheira jurídica. É-lhe ainda oferecida ajuda especializada por parte de, por exemplo, um(a) psicólogo(a).

Os princípios fundamentais da Convenção sobre os Direitos da Criança devem ser integrados no procedimento de asilo e respeitados no decurso do mesmo. Este requisito foi confirmado pelos Chefes de Estado e de Governo no Plano de Acção de Viena. À luz deste facto, tem sido salientado, em debates sobre a política de asilo, que o princípio de “o melhor interesse da criança” deve ser integrado na legislação nacional em matéria de asilo de cada Estado membro. Neste contexto, cumpre referir que introduzimos, na Lei de Estrangeiros sueca, uma disposição segundo a qual, em qualquer caso que envolva um menor, será dada especial atenção à saúde e ao desenvolvimento deste, devendo o melhor interesse da criança ser sempre inequivocamente defendido durante todo o processo de asilo.

Em traços gerais, isto significa que em todas as fases do processo de asilo – na recepção, nas deliberações sobre o reagrupamento familiar e nas razões para a concessão de uma autorização de residência – o melhor interesse da criança é tido em consideração.

No caso de menores não acompanhados, os respectivos pedidos de asilo devem, de preferência, ser apreciados por responsáveis dos serviços de asilo especializados em crianças. Importa, também, que o procedimento seja rápido. Em minha opinião, é importante defender o direito fundamental de todo o ser humano requerer asilo e assegurar a todo o menor refugiado o direito de apresentar oralmente o seu caso e de este último ser avaliado numa base individual. Este princípio não só está em conformidade com os instrumentos internacionais, como se situa também na linha das Conclusões de Tampere.

O processo de asilo na Suécia assenta no princípio de um procedimento único. Não devemos esquecer que o direito de requerer asilo é um direito humano fundamental, previsto no artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como noutros instrumentos de âmbito internacional e regional. De acordo com os valores europeus comuns, os Estados membros devem assegurar a protecção das pessoas que dela necessitam, razão pela qual é crucial que os procedimentos de asilo se centrem no requerente. Na prática, isto significa que é vital tornar os procedimentos de asilo tão claros e simples quanto possível para este último. A questão de saber se um requerente de asilo é elegível para beneficiar de protecção ao abrigo da Convenção de Genebra ou de outro instrumento internacional, ou se de qualquer outro modo carece de protecção, deveria ser determinada no âmbito de um processo único, e, em minha opinião, de preferência por uma única autoridade.

A experiência sueca que consiste em aplicar um único procedimento para avaliar um pedido de asilo tem-se revelado eficaz em termos de economia de custos e de tempo, uma vez que todo o trabalho é desenvolvido por uma única autoridade. Esta abordagem permite assegurar que é feita uma avaliação, com carácter abrangente, de todas as possibilidades de protecção para o requerente de asilo e garante um elevado nível de rigor jurídico. Além disso, as possibilidades de receber uma autorização de residência por outros motivos, como sejam, o reagrupamento familiar ou por razões humanitárias são automaticamente investigadas.

Os conceitos da Convenção de Genebra são os alicerces dos instrumentos de asilo aplicados na Suécia. A Lei de Estrangeiros sueca foi revista em 1997. Esta revisão veio introduzir, nomeadamente, uma interpretação mais ampla dos fundamentos com base nos quais um indivíduo pode ser considerado refugiado. Segundo a nova formulação do enquadramento jurídico sueco, a Convenção de Genebra não se aplica unicamente a indivíduos que são alvo de perseguição por parte do Estado ou das respectivas autoridades, antes contemplando também o princípio do agente de perse-

guição não estatal como fundamento para a concessão de asilo. A principal razão para esta interpretação mais ampla reside no desenvolvimento de conflitos internos durante a última década, com um grande número de actores envolvidos. Assegurar a protecção de um indivíduo que procura refúgio por ser alvo de perseguição faz parte da nossa tradição europeia, e esta é também uma das razões por que me regozijo de modo especial com as Conclusões da Cimeira de Tampere, que nos exortam a basear futuramente o nosso trabalho no domínio do asilo na plena e integral aplicação da Convenção de Genebra.

Nem todos os Estados europeus reconhecem que a perseguição por um agente não estatal confere o estatuto de refugiado, à luz da Convenção de Genebra. Este assunto é particularmente importante para mim, e daí a minha intenção de, durante a Presidência sueca, continuar a trabalhar na linha das Conclusões alcançadas na Cimeira de Tampere, realçando a importância de avançar na via da harmonização da regulamentação europeia em matéria de procedimentos de asilo e da introdução do agente de perseguição não estatal como fundamento para a concessão do estatuto de refugiado.

Existem situações no mundo de hoje que porventura não se encontram cobertas pelas disposições da Convenção de Genebra. A Cimeira de Tampere afirmou a necessidade de instituir formas subsidiárias de protecção, de modo a podermos cumprir as nossas obrigações internacionais.

A Suécia considerou necessário alargar o direito a protecção e aderir a outros princípios internacionais. Por conseguinte, no nosso enquadramento jurídico, a protecção é igualmente concedida: 1) a pessoas que têm um receio fundamentado de punição corporal ou de serem condenadas à morte, de serem torturadas ou submetidas a outro tratamento ou castigo desumano ou degradante; 2) a pessoas que, devido a um conflito armado interno ou externo, necessitam de protecção e 3) a qualquer pessoa que, em virtude do seu sexo ou homossexualidade, tem um receio fundamentado de ser alvo de perseguição.

À luz do Tratado de Amesterdão e da Cimeira de Tampere, sou de opinião que nos devemos esforçar por introduzir disposições semelhantes nas normas europeias, por forma a que a protecção subsidiária passe a fazer parte de um regime de protecção europeu.

O princípio que consiste em alcançar uma maior coerência e atingir a harmonização da generalidade das políticas da União Europeia encontra-se consagrado no Tratado de Amesterdão. As Conclusões de Tampere apontam os domínios em que é particularmente importante chegar a acordos comuns. A título de exemplo, foi referido que os esforços em direcção a

um sistema comum europeu de asilo devem ter em consideração condições mínimas para a recepção de requerentes de asilo. Esta será uma questão prioritária para a Presidência sueca. Um objectivo comum que os Estados membros deveriam prosseguir é o de permitir ao requerente de asilo viver uma existência digna enquanto aguarda a decisão final sobre o seu caso. Importa pôr a tónica na necessidade de permitir ao requerente de asilo de ser auto-suficiente. Importa igualmente que haja actividades significativas disponíveis para o requerente de asilo, de modo a que este delas possa beneficiar futuramente na sua vida, independentemente de lhe ser concedida autorização de residência ou de ser realojado no seu país de origem.

O Plano de Acção de Viena põe em evidência a importância dos direitos das crianças. A Suécia tem uma longa tradição no que respeita assegurar amplos direitos a crianças requerentes de asilo, quando se trata, por exemplo, do direito à saúde e ao ensino. O direito de frequentar a escola, tal como está consagrado na Convenção sobre os Direitos da Criança, é particularmente importante, quer do ponto de vista da integração quer do ponto de vista do realojamento.

Para terminar, gostaria de sublinhar que um instrumento europeu em matéria de procedimentos de asilo deve ser harmonizado a um elevado nível e segundo o espírito das propostas contidas nas Conclusões de Tampere e no Plano de Acção de Viena. O nosso procedimento comum de asilo deve assentar num procedimento único. Um entendimento comum sobre a interpretação da Convenção de Genebra bem como a introdução do princípio de agente de perseguição não estatal são objectivos importantes para se poder garantir plenamente aos refugiados o direito a protecção internacional. Além disso, há que conferir uma atenção especial aos grupos vulneráveis, na linha dos nossos valores europeus comuns e dos nossos compromissos internacionais e regionais. De igual modo, não devemos esquecer as ligações entre o procedimento de asilo propriamente dito e outros factores importantes, como as condições de recepção dos requerentes de asilo. Deixem-me referir, por último, que durante a Presidência sueca, mais precisamente em Março de 2001, iremos organizar um seminário sobre “Crianças em Conflitos Armados e Crianças Deslocadas”. Temos igualmente planos para a realização de um seminário sobre medidas tendentes a alcançar um sistema comum europeu em matéria de procedimentos de asilo.

134

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

1. Gostaria, como é natural, de começar por agradecer à Presidência assim como à Comissão o honroso convite que me dirigiram para falar perante uma audiência tão qualificada, juntamente com as ilustres personalidades que se encontram nesta mesa e a quem cumprimento.

Não sou propriamente um especialista em Direito de Asilo, ao contrário de muitos que me estão a ouvir, embora durante três anos, no exercício das minhas anteriores funções de delegado ao Comité K. 4, tenha lidado regularmente com o tema. Por isso, aquilo que vos proponho é um olhar exterior e crítico de jurista e docente universitário, sem qualquer posição oficial a defender – isso foi antes, – sobre o tema da harmonização ou uniformização do procedimento administrativo e do processo contencioso de concessão de asilo, à luz dos princípios fundamentais aplicáveis. Deles destaco, pela sua particular pertinência neste contexto, o princípio do Estado de Direito (*rule of law*), que, como se sabe, vincula formalmente a União Europeia e os seus Estados membros por força do artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE).

Mas não posso deixar de recordar, ainda que brevemente, algumas das consequências fundamentais decorrentes da “comunitarização”, embora não integral, do tema asilo, operada pelo artigo 63.º, n.º 1, do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), tal como foi modificado pelo Tratado de Amesterdão. É justamente por este último ponto que gostaria de avançar.

¹ Trabalhou no Tribunal de 1ª Instância das Comunidades Europeias. Fez parte do Comité K. 4 do Conselho e é presentemente Professor de Direito em algumas Faculdades de Direito em Lisboa.

2. O tema da harmonização ou da uniformização dos processos administrativos e jurisdicionais mediante

os quais os Estados membros concedem e retiram o direito de asilo e o estatuto de refugiado é pelo menos uma década anterior à sua “comunitarização” nos termos do artigo 63.º, n.º 1, alínea d), do Tratado de Roma, segundo o qual o Conselho adoptará, no prazo de cinco anos a contar de 1 de Maio de 1999, “normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados membros”. Das consequências desta comunitarização para o tratamento do tema em análise, destacaria três.

Em primeiro lugar – e ao contrário do que acontecia anteriormente –, as normas que vierem a ser aprovadas nos termos do artigo 63.º, n.º 1, alínea d), não poderão deixar de revestir, tal como quaisquer outras normas comunitárias, uma das formas típicas previstas pelo artigo 249.º, concretamente a forma de directiva ou de regulamento, com a eficácia jurídica que as caracteriza e a susceptibilidade de controlo pelas jurisdições comunitárias, a que competirá também garantir a sua interpretação e aplicação uniformes. Põe-se assim fim ao recurso à *soft law*, até à data sistematicamente utilizada para o efeito, com tudo o que isso implica jurídica e politicamente.

Em segundo lugar, por força do artigo 69.º do Tratado de Roma conjugado com os três protocolos relativos aos *opt-outs* da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, as normas que vierem a ser adoptadas pelo Conselho em matéria de asilo, tais como quaisquer outras enumeradas no novo Título IV da Parte III do Tratado de Roma, poderão não ser aplicáveis à Irlanda e ao Reino Unido e não se aplicarão, definitivamente, à Dinamarca enquanto normas de direito comunitário. Isto levanta a interessante questão jurídica da manutenção em vigor das diversas resoluções sobre processos de asilo adoptadas no âmbito da União em 1992, 1995 e 1997, enquanto o Reino Unido ou a Irlanda não fizerem o *opting in* em relação às normas comunitárias que vierem a ser aprovadas sobre a mesma matéria e enquanto a Dinamarca não adoptar normas de direito interno de conteúdo interno idêntico ao destas. O Professor Hailbronner, ilustre conferencista numa das sessões de ontem, responde afirmativamente à questão em artigo recente.

Em terceiro lugar, o Conselho deverá ponderar cuidadosamente o conteúdo das normas comunitárias a aprovar sobre processos de asilo à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade por força do artigo 5.º do Tratado de Roma, em conjugação com o protocolo anexo, relativo à aplicação daqueles. Tais princípios são da maior importância para a salvaguarda de um certo grau de autonomia institucional e processual que os Estados membros devem manter relativamente à concessão de um direito como o direito de asilo. Como se verá melhor adiante, não se trata de um direito decorrente do ordenamento comunitário mas dos ordenamentos

de cada Estado membro, delimitado pelas convenções internacionais aplicáveis e, antes de mais, pela Convenção de Genebra. Nesta perspectiva, o que está em causa é a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados membros, e cabe lembrar uma jurisprudência de alcance constitucional do Tribunal de Justiça Europeu, segundo a qual “quando as disposições do tratado ou outras normas comunitárias reconhecem poderes aos Estados membros ou lhes impõem obrigações para efeitos da aplicação do direito comunitário, a questão de saber de que modo o exercício destes poderes e a execução dessas obrigações podem ser confiados pelos Estados membros a determinados órgãos internos releva unicamente do sistema constitucional de cada Estado” (acórdão de 15 de Dezembro de 1971, *International Fruit Company*).

3. Recordado isto, passaria a debruçar-me sobre a questão que serve de *Leitmotiv* à sessão de hoje: a de saber – e cito o programa – se “a adopção de normas mínimas em matéria de concessão do estatuto de refugiado” deve ou não ser encarada como “uma primeira etapa de um futuro processo único europeu de asilo”. A este propósito diria – salvo o devido respeito e espero que sem escândalo para os presentes – que, posta nestes termos, ela constitui uma falsa questão, pelo menos à luz dos princípios fundamentais aplicáveis. E isto sem prejuízo da obscuridade de sentido da expressão “processo único europeu de asilo”, a que também me refiro adiante. Passo a explicar porquê.

Para o efeito, parece-me importante começar por recordar que a ideia nuclear do Estado de Direito é a sujeição do poder público a princípios e regras jurídicas que impeçam o seu exercício arbitrário, garantindo consequentemente os direitos dos indivíduos perante esses poderes. Dimensão essencial do princípio do Estado de Direito é a obrigação de as autoridades públicas actuarem de acordo com procedimentos e processos equitativos e juridicamente adequados à garantia dos direitos fundamentais, embora sem pôr em causa a necessidade de eficiência da sua actividade.

Por força do mesmo princípio, qualquer procedimento ou processo, legislativo, administrativo ou jurisdicional, deve ser estruturado com vista à tomada de decisões materialmente justas. Não admira, por isso, que o procedimento administrativo e o processo contencioso se estruturem cada vez mais segundo princípios comuns que são corolários do princípio do Estado de Direito. Citarei apenas os mais importantes, como o princípio da audição, da participação e da colaboração do particular nos processos que lhe dizem respeito, o princípio do direito à defesa, o princípio da informação, o princípio da protecção de dados pessoais, o princípio da

conformidade com os direitos fundamentais, o princípio da imparcialidade, o princípio da celeridade, o princípio da fundamentação das decisões e o da garantia de acesso aos tribunais.

Nesta óptica, a questão inicialmente colocada ganha novos contornos, tendo sobretudo em conta que o conteúdo essencial dos princípios jurídicos acima enunciados não está na disponibilidade dos Estados membros nem da Comunidade, por força do já citado artigo 6.º, n.º 1, do Tratado de Maastricht, sendo a sua observância jurisdicionalmente garantida. Por conseguinte, ao adoptar-se, a nível da Comunidade Europeia, normas sobre o processo de asilo, não se tratará exactamente de alcançar, numa primeira fase, mínimos denominadores comuns – eventualmente insatisfatórios face àqueles princípios – e, só numa segunda fase, procurar máximos denominadores comuns entre os Estados membros. Do que se trata é antes, fundamentalmente, de estabelecer, de uma assentada, “normas comuns para um processo de asilo equitativo e eficaz”, na expressão certa da Conclusões do Conselho Europeu de Tampere.

A esta luz, é com certeza infeliz e desprovida de rigor jurídico a expressão “normas mínimas” constante do artigo 63.º, n.º 1, alínea d), do Tratado de Roma. Tal categoria não se inclui em nenhuma classificação conhecida da teoria das normas jurídicas. Mas pelo menos as Conclusões de Tampere fornecem o sentido com que essa expressão deve ser correctamente interpretada. Por outro lado, há que constatar que o Tratado de Roma não contém qualquer previsão relativa a um “processo único de asilo europeu”, independentemente de se saber o que isso realmente significa. Ora, tendo em conta a competência de atribuição (*enumerated powers*) da Comunidade Europeia, não é certo que esta possa avançar para um objectivo não previsto no Tratado sem a revisão do mesmo. É isso que resulta do carácter rígido do Tratado e do seu escalão normativo superior relativamente ao direito adoptado pelos órgãos da Comunidade.

É por tudo isso que me suscita sérias reservas o ponto 9 do documento *Asile 9* da Comissão na parte em que propõe uma abordagem em duas fases com vista à adopção de “um instrumento do primeiro pilar relativo a processos de asilo”, aparentemente orientada por uma lógica gradualista. Mas atribuo o maior significado ao facto de a própria Comissão, no mesmo documento, ter omitido a expressão “normas mínimas” para se referir, antes, ao estabelecimento de “um determinado nível de salvaguardas e garantias processuais que todos os Estados membros deverão observar, para efeitos de imparcialidade processual”.

Juntemos ao valor de imparcialidade processual que a Comissão toma como critério para o estabelecimento do “nível de salvaguardas e garan-

tias”, os valores de protecção efectiva e de igualdade dos requerentes de asilo e também o da igualdade dos Estados membros perante a obrigação de conceder protecção internacional, todos eles inquestionavelmente subjacentes ao objectivo de criação de um sistema comum de asilo europeu visando reduzir ao mínimo a probabilidade de decisões diferentes em situações equiparáveis e os concomitantes movimentos secundários de requerentes de asilo. Tornar-se-á então claro que não se trata de estabelecer níveis máximos ou mínimos de salvaguardas e garantias processuais, mas sim de estabelecer de acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e no respeito pelo princípio do Estado de Direito assim como pelos instrumentos internacionais aplicáveis, os níveis de salvaguardas e garantias processuais que forem necessários e adequados à realização daqueles valores. Diga-se, desde já, que só esta abordagem permite ter em linha de conta a preocupação manifestada por diversos Estados membros e, por último, pela Senhora Ministra da Suécia no sentido de que a Comunidade não deve bastar-se com um instrumento que se limite a ser o menor denominador comum aceitável por todos eles.

Pelas mesmas razões, tenho as mais sérias dúvidas quanto à viabilidade de uma abordagem correspondente à segunda fase na lógica da Comissão, “mais prescritiva” e obrigando todos os Estados membros a “aplicarem exactamente o mesmo processo, por forma a obterem uma total harmonização”, retirando-lhes, por conseguinte, qualquer “margem de flexibilidade”. Penso que, independentemente da maior ou menor dificuldade em se obter consenso quanto a um instrumento jurídico-comunitário com tais características, não parece difícil de demonstrar que uma total harmonização, nesta acepção, seria pelo menos desproporcionada relativamente aos fins visados. A isto acresce que os procedimentos e processos nacionais estão intimamente entrelaçados com a organização administrativa e judiciária geral dos respectivos Estados membros. Também por este motivo se torna ilusório pensar na instituição de um processo de asilo absolutamente idêntico para todos os Estados membros que fizesse tábua rasa das sensíveis diferenças orgânicas subsistentes entre eles.

No fundo, a questão tem algumas semelhanças com a muito discutida questão de saber se na ordem jurídica comunitária os direitos fundamentais devem ser protegidos de acordo com um enfoque minimalista, isto é, apenas nos casos em que as ordens jurídicas de todos os Estados membros protejam o direito fundamental em causa, ou de acordo com uma abordagem maximalista segundo a qual devem ser protegidos na ordem jurídica comunitária todos e quaisquer direitos reconhecidos nas ordens constitucionais dos Estados membros. Também aqui, após melhor reflexão, se

pôde concluir que a questão não é a da protecção máxima, média ou mínima, dos direitos fundamentais no ordenamento comunitário, mas sim a da escolha da *better law*, isto é, do parâmetro de protecção mais adequado à identidade constitucional e aos objectivos e valores próprios da Comunidade, os quais apresentam algumas especialidades relativamente aos de cada Estado membro.

4. Como já se disse, as Conclusões de Tampere representam um passo importante para a correcta abordagem da questão em análise, ao colocá-las nos seus devidos termos: estabelecer “normas comuns para um procedimento de asilo equitativo e eficaz”, no quadro de um sistema comum europeu de asilo e “regras comunitárias que deverão conduzir a um processo comum de asilo”.

Na sequência delas, também o *score board*, entretanto apresentado pela Comissão, renunciou à noção de processo único de asilo europeu, substituindo-a pela que figura nas Conclusões de Tampere.

É no ponto 36 b) vi) do Plano de Acção de Viena que se encontra consagrada pela primeira vez a noção de processo único de asilo europeu. Aí se aponta, de forma aliás bem prudente, para a “realização de um estudo com vista a identificar as vantagens de um processo único de asilo europeu” do qual não é dada qualquer definição. Importa por isso que nos debrucemos sobre tal definição começando por eliminar as acepções que, por uma razão ou por outra, não podem conter-se nela.

O conceito de processo único de asilo europeu não pode, com toda a certeza, ser entendido numa acepção, a que chamaria federal, de processo através do qual não seriam os Estados membros mas sim a Comunidade Europeia a conceder o direito de asilo a nacionais de países terceiros, através de um órgão central criado para o efeito. Em termos tanto lógicos como pragmáticos essa poderia até ser uma solução defensável: se a concessão de asilo se torna um assunto europeu, a análise dos pedidos de asilo poderia ou deveria processar-se a nível central, assim como o controlo das decisões proferidas a seu respeito. Só que, no estágio actual do ordenamento comunitário, esta hipótese é pura e simplesmente excluída desde logo pelo próprio Tratado de Roma nos termos do artigo 63.º, o direito de asilo é configurado como um direito, cuja concessão formal é da exclusiva responsabilidade de cada Estado membro, embora todos eles se tenham comprometido, por força da mesma disposição, a fazê-lo de forma harmonizada em termos institucionais e processuais.

Convém, aliás, recordar que desde o surgimento histórico dos Estados-Nações, é a eles que tem incumbido exclusivamente conceder e retirar o

direito de asilo e não a quaisquer outras entidades políticas. O direito de asilo é um direito indissolúvelmente ligado a um território estadual.

Num plano puramente teórico, não é inconcebível que um grupo de Estados decida transferir para uma organização internacional ou supranacional o seu poder originário de conceder asilo e que passe a ser tal organização, através de uma instância central e segundo um processo único, a responsável exclusiva pela concessão do estatuto de refugiado a cidadãos de Estados terceiros ou apátridas no território formado pelo conjunto de membros da organização em causa. Isto é, de resto, o que sucede no modelo de Estado federal, em que a competência para a concessão de asilo é exclusivamente exercida por uma instância federal para todo o território da federação. O caso dos Estados Unidos, da Alemanha ou da Áustria é bem ilustrativo disso.

Mas como se viu não é, de modo algum, para este modelo que aponta o Tratado de Roma. E cabe acrescentar que a hipotética e mais do que improvável opção por um tal modelo não exigiria só a revisão do Tratado. Exigiria também a revisão da própria Convenção de Genebra e respectivo Protocolo que apenas admitem Estados como Partes Contratantes, assim como a revisão das constituições dos diversos Estados membros que consagram como direito fundamental o direito de asilo. E não é de excluir que uma revisão constitucional nestes termos deparasse com limites materiais intransponíveis.

Não gostaria de prosseguir no campo das grandes improbabilidades: o direito de asilo, por sua natureza, parece constituir um limite inultrapassável à federalização da Comunidade Europeia. Tendo em conta os dados políticos subjacentes, só com muita imaginação e nenhum realismo é que se antevê os Estados membros da Comunidade Europeia a transferirem para esta a sua competência em matéria de asilo, e esta competência a ser exercida por uma instância comunitária idêntica à do actual *Bundesamt* alemão ou austríaco. E isto, independentemente do imenso problema suplementar, em comparação com o que se passa nos Estados federais conhecidos, que representaria a repartição territorial dos beneficiários do estatuto de refugiado centralmente atribuído pela Comunidade Europeia.

Mas não posso deixar de fazer uma brevíssima e muito actual referência à evolução dos trabalhos com vista à elaboração de uma Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, onde, como se sabe, se pretende incluir o direito de asilo. A discussão em torno da previsão desse direito reflecte, em boa medida, a questão que acaba de ser vista. Tal discussão tem-se centrado na escolha entre uma formulação segundo a qual – e cito – “os nacionais de países terceiros têm direito de asilo na União Europeia” e

uma formulação nos termos da qual – e cito – “os nacionais de países terceiros têm direito de asilo em qualquer Estado membro da União Europeia”. O projecto de Carta na versão de 5 de Maio de 2000 ainda inclui a primeira formulação, ao passo que o projecto mais recente, de 4 de Junho, opta por uma terceira via de compromisso, segundo a qual – e cito – “o direito de asilo é garantido em conformidade com o Tratado de Roma e no respeito das regras da Convenção de Genebra e do Protocolo de Nova Iorque, assim como dos outros tratados pertinentes”.

É elucidativo referir que esta terceira e mais recente formulação surge na sequência de diversas propostas apresentadas à Convenção encarregada de elaborar a Carta, umas no sentido da primeira formulação e outras no sentido da segunda. Dentre estas últimas, parece-me interessante mencionar a de Jean-Luc Dehaene, representante pessoal do Governo belga à Convenção, apresentada em 8 de Maio passado. A sua justificação da preferência pela segunda formulação é lapidar e subscrevo-a integralmente: “na falta de um verdadeiro direito de asilo da União, é tecnicamente mais correcto designar esse direito pela expressão “direito de asilo nos termos do direito dos Estados membros da União”.

Ainda a propósito da definição de processo único de asilo europeu, note-se que, no ponto 11 do documento de trabalho *Asile 9* da Comissão, é utilizada a expressão “processo único” para designar aqueles casos em que o objecto de um processo individual de concessão do estatuto de refugiado nos termos da Convenção de Genebra pode estender-se à concessão de outras formas de protecção internacional alternativa. Com tal “processo único” pretende-se evitar que um requerente de asilo que viu o seu pedido recusado, tenha que desencadear outro procedimento administrativo com vista a obter uma forma de protecção internacional diferente daquela que é concedida nos termos da Convenção de Genebra. Também não é nesta acepção que o conceito em causa surge no Plano de Acção de Viena.

Pode, portanto, concluir-se que, na acepção do ponto 36 b) vi) do Plano de Acção de Viena, o processo único de asilo europeu é um processo totalmente uniforme aplicável em todos os Estados membros, sem lhes deixar qualquer margem de autonomia institucional e processual. Como já se disse, para além de enfermar de um notório irrealismo, não me parece que uma visão tão integracionista e centralizadora das coisas seja sequer compatível com os actuais fundamentos constitucionais da Comunidade Europeia e dos seus Estados membros.

5. De tudo o que precede, retiraria a seguinte conclusão: se os valores fundamentais a acautelar no contexto em análise são a justeza e a igualdade

de tratamento dos requerentes de asilo nos diversos Estados membros e a igualdade destes perante a obrigação comum de conceder protecção internacional, os próprios Estados membros terão que compreender que um suposto mínimo denominador comum nos processos de asilo aplicáveis não lhes garantiria necessariamente a almejada igualdade, assim como um máximo denominador comum suposto lhes cercearia desproporcionadamente, em relação aos fins visados, a autonomia institucional e processual de que devem continuar a gozar. Por isso, é fundamental que os Estados membros abandonem uma atitude de negociadores desconfiados de que resultará inevitavelmente uma directiva na forma mas um regulamento no conteúdo, susceptível de converter em meros notários os respectivos parlamentos nacionais num domínio tão sensível como o da harmonização de legislações. O que os Estados membros devem buscar, juntamente com a Comissão, são os traços fundamentais de um regime procedimental e processual completo, justo e equilibrado, que não fique sob o signo da provisoriedade de supostas “normas mínimas”, nem os lance na negociação de um inviável “processo único de asilo europeu”.

Por outro lado, não se pode perder de vista que a harmonização dos processos de asilo nos Estados membros é uma condição necessária mas não suficiente para alcançar os objectivos que lhe subjazem. Para isso é também necessário harmonizar diversos aspectos substantivos relativamente aos quais, de resto, nem sempre é fácil traçar a linha de fronteira com os aspectos processuais. Penso, antes de mais, nas condições de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados membros e na definição de refugiado, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Tratado de Roma.

Trata-se sem dúvida de um grande desafio, mas de um desafio que pode e deve ser ganho a tempo pela União Europeia e pelos seus Estados membros. São esses os meus votos.

144

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

1. Começarei por agradecer à Presidência o trabalho imenso que desenvolveu nos últimos seis meses para avançar em direcção à meta que, em Amesterdão, nos propusemos alcançar. A Presidência portuguesa deu passos importantes no domínio do asilo, e estou certo de que a futura Presidência francesa os dará também.

AS QUESTÕES COM QUE SE DEBATEM OS ESTADOS MEMBROS

2. À semelhança de muitos outros Estados membros, o Reino Unido registou um aumento drástico do número de requerentes de asilo – e, em consequência, uma crescente preocupação por parte da opinião pública.

3. Todos nós continuamos a receber um elevado número de refugiados, na verdadeira acepção da palavra. Nesses casos, não há dúvida que os Estados membros deverão continuar a cumprir as obrigações assumidas ao abrigo da Convenção de Genebra, no sentido de conceder protecção a esses indivíduos.

4. Mas também estamos a assistir a um aumento sem precedentes do número de pessoas que imigram para os nossos países por motivos económicos, sendo a sua circulação facilitada, em muitos casos, por uma indústria criminosa, e altamente organizada, de tráfico de seres humanos.

5. Em alguns Estados membros, o elevado aumento da migração de pessoas por motivos económicos está a prejudicar gravemente o processo de apreciação dos pedidos de asilo. E tanto assim é que, por exemplo, no Reino Unido, até à recente introdução da nova legislação e do novo sistema processual, um requerente de asilo com um pedido devidamente fundamentado poderia ter de esperar até 5

¹ Foi nomeado Ministro do Interior em Maio de 1997, cargo que ocupava à data desta conferência. Antes disso, foi ministro sombra nas áreas do ambiente e educação. É membro do Parlamento desde 1979.

anos até obter o estatuto de refugiado. Apesar do aumento de pedidos, o Reino Unido conseguiu, no final do ano passado, reduzir para 13 meses o tempo médio de espera, que em Abril de 1997 era de 20 meses. Actualmente, processamos um número sem precedente de pedidos – 11000 por mês, por oposição a menos de 3000 por mês no último trimestre do ano transacto –, e continuamos a reduzir o volume de pedidos acumulados.

6. É inaceitável que os verdadeiros refugiados tenham de esperar anos por uma decisão. E é inaceitável partir do princípio que os contribuintes devem pagar, durante um largo período de tempo, os custos relativos ao apoio concedido a requentes de asilo que não satisfazem os requisitos para poderem obter o estatuto de refugiado.

7. Por conseguinte, impõe-se a tomada de medidas para impedir aqueles que imigram por motivos económicos de se fazerem passar por refugiados, e assim restabelecermos a integridade dos nossos procedimentos de asilo.

8. É cada vez mais evidente que estes problemas são comuns a toda a União Europeia. Uma solução para os mesmos é os Estados membros trabalharem efectivamente mais em conjunto.

9. Foi nesta perspectiva que, em Março de 1999, em resposta aos protocolos acordados em Amesterdão sobre a posição do Reino Unido relativamente ao controlo de fronteiras e ao Capítulo da Livre Circulação, afirmei claramente que em princípio o Reino Unido participaria activamente na política de asilo. Foi efectivamente o caso: aderimos à Convenção EURO-DAC, ao Fundo Europeu para os Refugiados e às negociações relativas a um acordo com a Noruega e a Islândia paralelo à Convenção de Dublin.

HARMONIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE ASILO

10. Uma das principais características do aumento do número de pedidos de asilo infundados tem sido o fenómeno do “*asylum shopping*” (“caça ao asilo”) – movimentação secundária dos requerentes de asilo entre os diversos Estados membros; e por vezes apresentam vários pedidos de asilo à medida que vão circulando, em busca do Estado membro que mais vantagens lhes oferece.

11. Evidentemente que a Convenção de Dublin foi, em parte, concebida para lidar com esta situação. No entanto, a Convenção de Dublin apenas pode dar parte da resposta. Para travar a “caça ao asilo” temos antes de mais de alterar o comportamento daqueles que procuram asilo. E a melhor forma de o fazer é eliminar os incentivos à “procura de quem dá mais”.

12. Tal significa eliminar as diferenças que existem na forma como acolhemos os requerentes de asilo, nos procedimentos de apreciação e no modo como decidimos os seus pedidos.

13. Congratulo-me com os avanços registados no que se refere ao sistema EURODAC com vista à troca de informações sobre impressões digitais, e espero vivamente que possamos em breve concluir o debate sobre o Fundo Europeu para os Refugiados.

14. Faço votos para que, muito em breve, se registem progressos ao nível dos três elementos essenciais da harmonização, consignados no artigo 63.º do Tratado: normas mínimas em matéria de procedimentos de asilo, acolhimento de requerentes de asilo e elegibilidade para obtenção do estatuto de refugiado. A implementação nestes domínios será a chave para assegurar um tratamento uniforme dos requerentes de asilo em toda a União.

15. Porém, temos um objectivo mais ambicioso a longo prazo. Em Tampere, acordámos em desenvolver esforços no sentido de criar um sistema comum europeu de asilo. Permitam-me abordar duas questões que considero vitais para que os nossos esforços neste domínio sejam coroados de êxito.

REFORMA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA EUROPEU

16. Em primeiro lugar, muitos de entre vós estarão certamente cientes de que se encontra presentemente em curso um amplo trabalho que visa melhorar o funcionamento do Tribunal de Justiça Europeu (TJE).

17. O actual processo CIG constitui uma oportunidade para tratar de todos os aspectos que exijam uma alteração do Tratado. Sou de opinião que a reforma do TJE é fundamental para um tratamento eficaz dos processos de asilo, não apenas no Reino Unido mas em toda a União Europeia.

18. O Reino Unido não é o único Estado membro que tem uma análise judicial sofisticada – e por vezes demasiado morosa – do processo de asilo na sua globalidade. Nem é tão-pouco o único que, por lei, é obrigado a suspender o processo de tomada de decisão sempre que processos que, uma vez julgados, passam a ter força de lei para outros casos semelhantes que estejam a correr os seus trâmites em tribunal.

19. É claro que é perfeitamente adequado os requerentes de asilo – ou um Estado membro – terem direito de acesso ao TJE sempre que um tribunal nacional identifique uma questão subordinada ao direito comunitário que precise de ser clarificada.

20. No entanto, as remissões preliminares ao TJE requerem, em média, 21 meses para serem tratadas. Numa altura em que todos trabalhamos arduamente para melhorar a eficácia dos nossos procedimentos de asilo, não podemos permitir que o referido direito de acesso empate os processos de asilo durante meses, se não anos, a fio, para além das demoras que se verificam nos próprios Estados membros.

21. Não será difícil de imaginar o quanto os nossos sistemas de asilo seriam prejudicados se atrasos dessa dimensão se multiplicassem por toda a União Europeia.

22. Trata-se de uma questão que, ultimamente, tenho levantado em diversas ocasiões, e congratulo-me pelo facto de outros Estados membros terem manifestado a sua concordância quanto à necessidade de a considerar prioritária. Estou confiante em que poderemos concertar esforços no sentido de assegurar que a reforma do Tribunal de Justiça se processe em moldes consentâneos com a prossecução do objectivo de criação de um sistema comum europeu de asilo.

CONVENÇÃO DE 1951

23. A segunda questão que aqui gostaria de abordar reveste-se de uma importância ainda maior na perspectiva da criação deste sistema comum de asilo. Refiro-me à nossa posição em relação à Convenção de 1951. Como podemos assegurar que os procedimentos que utilizamos são fiéis ao espírito da Convenção e, em simultâneo, eficazes na forma como lidam com as circunstâncias actuais?

24. Em Tampere, reafirmámos colectivamente o nosso “*absoluto respeito pelo direito de requerer asilo*”. E acordámos em que o sistema comum europeu de asilo assentaria na “*aplicação integral e global da Convenção de Genebra, assegurando assim que ninguém é reconduzido ao país de origem se sobre si impender a ameaça de perseguição*”. Quanto a este compromisso, não há retrocesso possível. A protecção dos que se encontram verdadeiramente sob ameaça de perseguição deve constituir – para qualquer Estado civilizado – um imperativo moral básico.

25. O direito de requerer asilo está consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

26. No entanto, o contexto muda necessariamente. Os próprios autores da Convenção de 1951 foram movidos pela necessidade de estabelecer um ponto de equilíbrio entre o direito individual à protecção e a gestão de enormes fluxos de pessoas que migravam por razões diversas.

27. Estavam também preocupados com o que hoje designamos por “partilha de encargos” entre os países de acolhimento. Segundo julgo saber, foi isto que motivou a inclusão, na Convenção de 1951, de disposições tendentes a assegurar o acesso dos refugiados a determinadas condições, como, por exemplo, um emprego e apoios sociais.

28. Desde então, o mundo mudou drasticamente. A Guerra Fria e as esferas de influência pró-Occidente e pró-Bloco Soviético levaram ao encerramento de fronteiras no continente europeu e à repressão de situações de

instabilidade em numerosos países clientes na Ásia e em África. Durante quase 40 anos após a Segunda Guerra Mundial, o Reino Unido nunca recebeu mais de 4500 pedidos de asilo por ano. Subitamente, no espaço de dois anos, vimos esse número de pedidos aumentar dez vezes. No continente, para muitos Estados membros, o aumento dos fluxos migratórios e da imigração irregular revelou-se ainda mais dramático. A rapidez dos meios de comunicação e a facilidade de deslocação contribuíram para a aceleração dos fluxos migratórios e para reforçar o carácter atractivo dos países europeus, entre outros, enquanto pontos de destino da migração. Ao mesmo tempo, todos os países desenvolvidos têm vindo a restringir fortemente, desde os anos 70, a migração primária, face às transformações operadas no equilíbrio das suas economias e da sua mão-de-obra.

29. Para alguns, o abuso em larga escala dos processos de asilo e a crescente exploração levada a cabo pelos traficantes de seres humanos representam uma das poucas maneiras de assegurar a sua entrada efectiva num Estado membro. Comprometem assim não apenas o controlo legítimo da imigração mas também a credibilidade, junto da opinião pública, da instituição asilo.

30. Temos de trabalhar juntos para acometer estes problemas, quer ao nível da União Europeia quer na esfera, mais alargada, da comunidade internacional. E temos de reflectir, se necessário com espírito crítico, sobre o papel que a Convenção de 1951 e outros acordos internacionais desempenham na gestão global da nossa resposta a esta problemática. Creio que o problema, em grande parte, não está no que a Convenção diz, mas antes no que ela não diz.

31. A título de exemplo, a Convenção obriga-nos a considerar os pedidos de asilo apresentados no nosso território, por mais destituídos de fundamento que sejam, mas não nos obriga a facilitar a chegada ao nosso território daqueles que pretendem apresentar um pedido, por mais verdadeiro e fundado que seja. Evidentemente que a Convenção não prevê o direito de os refugiados escolherem um determinado destino do outro lado do mundo e viajarem até lá. Mas, na prática, serão porventura muito poucas as opções legítimas de que dispõem. Um grande número de refugiados verdadeiros bem com o de requerentes de asilo, cujos pedidos são infundados, vêem-se por conseguinte obrigados a violar as nossas regras de imigração e as nossas leis, a fim de que os seus pedidos sejam apreciados.

32. Nos termos do artigo 31.º, a Convenção dispõe que todo aquele que apresentar razões consideradas válidas para justificar o seu pedido de concessão do estatuto de refugiado não será perseguido por violação das referidas leis. No entanto, a Convenção não prevê meios para lidar com o

recurso indevido às obrigações que ela própria cria e a forma como a Convenção é aplicada dificulta seriamente o combate a tais abusos. Processos superelaborados, superlegalistas, dispendiosos, tendencialmente morosos e com múltiplas oportunidades de argumentação e recurso são uma dádiva para o requerente oportunista, mas não deveriam ser necessários para nos permitir reconhecer o verdadeiro refugiado.

33. Existe, pois, uma contradição na própria essência do funcionamento da Convenção de 1951. Concebida como um instrumento para pôr em prática o princípio do primado do direito a nível internacional, a Convenção acaba, antes, por prejudicar seriamente outros aspectos da primazia do direito, e até mesmo, em determinadas circunstâncias, ainda que de modo inadvertido, por alimentar positivamente a criminalidade grave. Não é de todo em todo destituído de fundamento o facto de procurarmos uma via mais adequada.

34. Poderíamos todos, ao nível de cada Estado membro, tomar medidas para simplificar, na medida do possível, os procedimentos de tomada de decisão sobre a concessão do estatuto de refugiado, sem infringir as obrigações por nós assumidas no plano internacional. As Conclusões de Tampere, porém, concedem-nos uma excelente oportunidade para reforçarmos a nossa acção a nível nacional através da elaboração de normas comuns sobre os procedimentos de asilo.

35. Estes devem, na opinião do Reino Unido, ser procedimentos simples que assegurem a rápida identificação dos verdadeiros refugiados. Devem igualmente ser firmes no tratamento de pedidos infundados. Por outras palavras, isso implica uma rejeição e expulsão rápidas. Do mesmo modo a Convenção não prevê um quadro ou mesmo um conjunto de princípios para determinar **onde** por princípio o asilo deve ser procurado. Não se previam, em 1951, movimentos migratórios em massa entre continentes. Partia-se do princípio que os refugiados, na sua maioria, seriam protegidos em países vizinhos, na mesma região – esta continua a ser hoje frequentemente a melhor solução. Com efeito, os países em desenvolvimento, sobretudo em África, também tiveram nos últimos anos de fazer face a dificuldades sérias provocadas por afluxos locais de massas.

Este debate deve reconhecer que o peso dos refugiados e dos requerentes de asilo tem sido, muitas vezes, bem maior em países do hemisfério sul e do continente asiático do que na Europa Ocidental, e que, por conseguinte, deveríamos encarar esta temática numa perspectiva mundial e não exclusivamente a partir do ponto de vista do hemisfério norte.

36. Temos de envidar todos os esforços possíveis, através das Nações Unidas ou por vias mais directas, para apoiar, em todo o mundo, os

Estados que acolhem no seu território estes enormes afluxos de pessoas – encarando-os, sempre que possível, antes de mais como problemas regionais. E temos de analisar mais detalhadamente as causas subjacentes à migração.

Esta a razão por que me congratulo de modo especial com o trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Alto Nível que, pela primeira vez, ao nível da União Europeia, procura abordar as dimensões “**horizontais**” da migração – desenvolvimento, política externa e imigração – por forma a encontrar soluções de carácter prático.

37. Não seremos nós capazes de encontrar uma abordagem mais racional à concessão de protecção? Creio que é tempo de lançar um debate internacional que envolva os Estados membros, o ACNUR e outros, para responder a esta pergunta. Da experiência do Kosovo extraímos a lição de que é possível acordar num programa de evacuação humanitária para fazer face a uma situação particularmente crítica. Sugiro que tomemos isto como ponto de partida. Mas também sugiro que tenhamos bem claro o que vamos e o que não vamos debater. Em nossa opinião, não devemos questionar a obrigação fundamental dos Estados signatários de, ao abrigo da Convenção de 1951, não enviarem de volta todos quantos provarem ter um receio fundado de perseguição. O que devemos debater, sim, são as mudanças operadas ao nível das circunstâncias geopolíticas, económicas, sociais e jurídicas no âmbito das quais essa obrigação fundamental deve ser exercida.

38. Se a minha premissa for aceite, então poderíamos considerar uma situação em que a União Europeia, ao nível do Conselho de Ministros, sob a recomendação da Comissão e com o apoio do ACNUR, identificaria os países e os grupos étnicos que no seio dos primeiros estão sujeitos a um elevado nível de perseguição e estabeleceria para os diferentes Estados membros quotas para a avaliação de pedidos de asilo apresentados fora do país de acolhimento. No outro extremo, seria estabelecida uma lista de países seguros – que incluiria os Estados membros da União Europeia, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e muitos outros – de cujos cidadãos não seriam aceites quaisquer pedidos. E haveria um terceiro grupo intermédio de países – que incluiria os Estados candidatos à adesão à União e outros – que, em regra, se presumiria serem seguros, pelo que quaisquer pedidos de asilo de cidadãos provenientes dos mesmos seriam apreciados no quadro de um procedimento acelerado.

39. Esta classificação seria muito diferente da que tem sido adoptada por diversos Estados membros na elaboração de listas de países donde provêm pedidos manifestamente infundados. Estas listas têm variado e, frequen-

temente, não surtem resultados práticos, podendo elas próprias, encorajar a “caça ao asilo”. Em contrapartida, o processo segundo o qual a União Europeia determinaria a classificação dos diferentes países obrigar-nos-ia a ponderar outras medidas para contrariar as causas de instabilidade, os factores indutores nesses países e a conceber métodos através dos quais essas causas pudessem ser minoradas. Este processo, além do mais, contribuiria certamente para ajudar o ACNUR a reajustar as suas prioridades em termos de acção e intervenção em todo o mundo.

CONCLUSÕES

40. Se valorizamos o princípio da concessão de asilo, devemos estar preparados para enfrentar as questões graves.

41. Necessitamos de um novo debate, de um debate em que estejamos dispostos a analisar estas questões no seu conjunto: Qual é a melhor maneira de proteger aqueles que verdadeiramente necessitam de protecção? Como lidar eficazmente com o abuso e a exploração? Qual é a resposta internacional adequada aos fluxos de pessoas? Como criar sistemas melhores, mais simples e mais rápidos, que sejam simultaneamente equitativos e eficazes? E como poderemos nós, na União Europeia, otimizar a nossa capacidade para trabalharmos em estreita colaboração, por forma a assegurarmos a consecução destes objectivos e aspirações?

42. Senhor Presidente, para terminar, gostaria de lhe agradecer a si, à Comissão e à Presidência a oportunidade que me foi dada de contribuir para este debate fundamental.

153

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

154

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

Senhores Ministros:

Muito obrigado. São as contingências do calendário que me levam a tomar a palavra, pois dentro de quinze dias começa a Presidência francesa. Como devem ter reparado tem início num fim-de-semana, o que é uma boa perspectiva caso não se trate de um complot. Queria nestes poucos minutos recordar-vos apenas quais as intenções da Presidência francesa e quais os limites do seu exercício. Subscrevo inteiramente o que o Professor Piçarra afirmou há pouco. Por um lado estamos limitados pelo direito existente e, por outro, o ritmo da construção europeia, que não é dos mais rápidos, não está adaptado aos problemas com que nos confrontamos. Temos simultaneamente que demonstrar ambição e realismo e ter em consideração que durante muito tempo os Estados vão ter que respeitar os processos de asilo. Daí a importância de, em primeiro lugar e acima de tudo, procurar a harmonização.

Gostaria de lembrar ainda que a Europa, representando cerca de 6% da população mundial, acolhe no seu território aproximadamente 15% dos refugiados do mundo inteiro. Mas a Europa não parte do nada, foram já feitos esforços consideráveis, seja com o Grupo de Trabalho Adhoc que se seguiu à reunião de 1986 em Londres, seja com a criação do CIREA, com a Convenção de Dublin, como recordou o Ministro Straw ou com a criação do EURODAC, cuja implementação se aguarda. O essencial está contudo por fazer e eu sinto que a importância dos problemas que foram aqui habilmente evocados obriga a medidas fortes e práticas.

¹ Sociólogo, tem feito a sua carreira na área social. É desde 1993 vice-presidente do *Conseil National de l'Information Statistique* e desde 1994 membro do *Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts*. Em 1997 assumiu o cargo, que agora ocupa, de director da *Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques*, Ministério do Interior.

O Governo francês concorda em absoluto com as Conclusões de Tampere, que foram precedidas, como devem estar lembrados, de uma declaração conjunta dos Governos inglês, alemão e francês. Tais Conclusões merecem ser recordadas principalmente por dois dos seus elementos.

O primeiro elemento é que o asilo é uma pedra basilar de um edifício que comporta três outros elementos, que lhe são indissociáveis e sem os quais o asilo perderia sentido. Esses quatro elementos no seu conjunto são uma resposta ao que acaba de ser dito pelo Ministro Straw. O primeiro elemento é constituído pelos elos que nos ligam aos países de origem e particularmente pela política de co-desenvolvimento. Não se trata de uma ideia revolucionária, mas convém não esquecer que, sem essa exigência de desenvolvimento a longo prazo nos países de origem, não haverá diminuição dos pedidos de asilo indevidos. O segundo elemento é a integração dos estrangeiros com situação regularizada, nomeadamente através da obtenção da cidadania nos países de acolhimento. Finalmente, o terceiro elemento consiste no controlo dos fluxos migratórios.

Em relação à política de asilo, gostaria de sublinhar que nenhum destes quatro elementos pode subsistir desligado dos outros.

Porém, para ser mais exacto, devo acrescentar que a própria política de asilo só faz sentido em conjunto com outras políticas : externa, diplomática, de desenvolvimento e de apoio ao desenvolvimento generalizado das organizações governamentais e não governamentais. Centrámos os trabalhos destes dois dias na questão do asilo, mas não podemos esquecer todo o restante contexto.

O segundo elemento das Conclusões de Tampere que nos toca de perto é o respeito pelo Direito internacional. O ponto 13 das Conclusões de Tampere refere de forma precisa que ele se baseia na aplicação integral e global da Convenção de Genebra. Não podemos esquecer nenhum ponto desta Convenção e, para pegar no que dizia Jack Straw ainda há pouco, eu acrescentaria nenhum ponto explícito ou implícito. Apesar do muito que há a dizer sobre ela, não podemos voltar as costas a uma Convenção que, penso, conseguiu sobreviver perfeitamente aos cinquenta anos, que ela acaba de viver, apesar do contexto ter sofrido grandes e profundas alterações.

Seguindo o espírito das Conclusões de Tampere, a Presidência francesa envidará todos os esforços para levar a efeito os compromissos necessários a fim de atingir os objectivos definidos no artigo 63.º do Tratado de Amesterdão e nas suas conclusões, nomeadamente os pontos 14 e 16.

A Presidência francesa deseja em particular levar a bom e rápido termo a discussão sobre o Fundo Europeu para os Refugiados. Parece-nos que há

compromissos possíveis. A Presidência pretende prosseguir activamente os trabalhos do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração. Ouvi ontem as críticas que foram dirigidas a este respeito e creio que se trata de uma tarefa muito difícil. Será decerto preferível pôr em prática de forma efectiva e eficaz as medidas já decididas antes de nos lançarmos em novos planos de acção.

Estamos também decididos a incentivar o trabalho das instituições já existentes como o CIREA ou o CIREFI.

Dispomo-nos ainda a iniciar debates com o apoio da Comissão sobre as condições de acolhimento dos requerentes de asilo, ou seja a iniciar o mais cedo possível a reflexão e se possível a operacionalização da harmonização dessas condições de acolhimento. Espero que o Conselho de Ministros possa no fim deste ano adiantar algumas conclusões úteis acerca deste aspecto. Se a harmonização de procedimentos puder ser iniciada a partir das condições de acolhimento, tanto melhor. Mas é preciso ter bem presente que a tarefa da harmonização é muito difícil e eu gostaria de chamar a atenção de alguns intervenientes, nomeadamente da sessão de ontem, para o facto de que não podemos pôr as culpas apenas na passividade deste ou daquele Estado em relação ao asilo, mas acima de tudo nas diferentes complexidades de cada um dos nossos sistemas. Harmonizar os processos de pedido de asilo significa, por exemplo, harmonizar processos judiciais, e todos nós conhecemos a diversidade dos nossos sistemas judiciais. Logo, estamos perante problemas que ainda não conseguimos ultrapassar. A questão não se pode pôr em termos de passividade face ao asilo.

Igualmente urgente, a meu ver, é a rápida operacionalização do EURO-DAC, instrumento prático, útil e eficaz, nomeadamente na prevenção de fraudes.

Parece-me importante estabelecer compromissos em relação a todos estes pontos, sem esquecer outros que foram apontados nomeadamente pelos ministros inglês e alemão. Creio que é preciso trabalhar a questão da protecção temporária.

A Presidência francesa, e mais especificamente o Governo francês, foram reticentes quanto à ideia de protecção temporária, pois pensamos que a multiplicação dos níveis de protecção contribui para enfraquecer de facto a Convenção de Genebra.

Posso testemunhar aqui publicamente que não há qualquer dúvida por parte da Presidência francesa em assumir os seus deveres a este respeito, nomeadamente levando a bom termo a discussão sobre o texto apresentado pela Comissão e que nos parece excelente, devo desde já alertar para o facto de que não devemos depositar muitas esperanças na protecção

temporária. Penso nomeadamente no problema levantado há pouco pelo Ministro Straw. Não vamos conseguir resolver o problema dos falsos pedidos de asilo através da protecção temporária – talvez possamos resolver outros mas não este – o que não impede que nos empenhemos de facto nesta questão. Vou acabar esta minha curta intervenção, embora muito houvesse ainda a dizer sobre o que aqui se passou, assinalando simplesmente que a Presidência francesa caminha modestamente sobre as pisadas dos seus antecessores. Quero sublinhar o mérito dos que nos precederam nos últimos anos – Reino Unido, Áustria, Alemanha, Finlândia e, naturalmente, Portugal, a quem quero saudar não só pelo excelente trabalho desenvolvido, mas também pelo sentido de oportunidade de nos reunir aqui para debater a questão do asilo. Acredito que o simples facto desta Conferência ter tido lugar é já um progresso importante no sentido de resolver o problema do asilo na Europa. Muito obrigado, senhor Presidente.

158

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Senhor Ministro Fernando Gomes,
Senhores Ministros,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

A minha primeira palavra é para, em nome da Comissão, agradecer à Presidência portuguesa esta iniciativa.

Nós todos sabemos que presidir, durante seis meses, à União Europeia exige muito fôlego. Organizar uma conferência como esta no final da Presidência e com a concorrência desleal do tempo excelente que faz, em Lisboa, hoje, revela um grande empenhamento, uma grande força de vontade da Presidência portuguesa, que eu gostava de saudar particularmente. Os elogios da Comissão não são só para o tema, mas são também para a metodologia. Isto é a possibilidade de, numa reunião deste género, confrontar opiniões e pontos de vista de responsáveis ministeriais dos Estados membros com representantes de organizações não-governamentais e da sociedade civil sobre um tema que é, penso eu, sinceramente um tema central do debate político europeu e, de alguma maneira também, um espelho da ideia que nós, europeus, fazemos de nós próprios, enquanto seres humanos, e das nossas responsabilidades políticas à escala global.

Todos temos consciência de que estes últimos anos foram marcados por acontecimentos de uma enorme gravidade, que alguns observadores tomaram como acontecimentos que geraram uma crise do sistema de asilo. Falo naturalmente das consequências humanitárias trágicas do que se passou na Bósnia – Herzegovina, no Kosovo, mas também não queria esquecer os acontecimentos do Iraque e da Albânia. Em certa medida estes acontecimentos aceleraram a necessidade de um debate sobre o asilo, mas não podem também deixar-nos fazer perder

¹ Foi nomeado membro da Comissão Europeia em 1999, cargo que ocupa até à data, sendo responsável pelas áreas da Justiça e dos Assuntos Internos. Paralelamente à sua carreira académica e profissional, ocupou por diversas vezes, diferentes cargos políticos, tendo sido entre 1995-97 vice-primeiro ministro e ministro da Defesa de Portugal.

de vista que há uma ligação estreita e íntima entre esta dita crise do sistema de asilo ou, mais globalmente dos sistemas de protecção internacional, e daquilo que alguns observadores consideram como o efeito perverso da ausência de uma verdadeira política de imigração por parte dos Estados da União Europeia.

Já aqui foi dito pelo representante da futura Presidência francesa que devemos evitar ter sobre este tema uma perspectiva excessivamente euro-centrista no sentido de que dos muitos milhões de refugiados e de pessoas deslocadas que existem à escala global, apenas uma pequena parte tem a ver com os Estados da União Europeia. Mas a verdade é que, mesmo nessa dimensão, o tema do asilo é, hoje, um tema de uma enorme sensibilidade política. Sensibilidade política para as opiniões públicas dos Estados membros, sensibilidade política para os responsáveis dos Estados membros, sensibilidade política para o futuro da própria União Europeia, por isso creio ser justo reconhecer que em Tampere os Chefes de Estado e de Governo foram talvez mais claros e mais ambiciosos, quando abordaram as questões do asilo do que o foram sobre outras matérias do mesmo Conselho.

Creio que as Conclusões de Tampere exigem que nós possamos dar passos rápidos para definir uma política comum de asilo que, por um lado, seja fiel às nossas tradições, que nos proíbem recusar a liberdade e a protecção àqueles que legitimamente procuram acesso ao nosso território mas, por outro lado, deve ser uma política que se baseie em princípios claros para que possa contar com o apoio activo dos nossos concidadãos dos Estados membros.

Estes objectivos generosos, que foram definidos pelos Chefes de Estado e de Governo em Tampere, encontram-se consolidados na formulação de um objectivo constante das Conclusões sobre a necessidade do estabelecimento de um regime de asilo europeu comum. Para responder a esse desafio, a Comissão propôs ao Conselho um painel de avaliação onde se enumeram as iniciativas que entendemos centrais para concretizar esse projecto.

Deixem-me falar brevemente sobre aquelas que já foram apresentadas. Em primeiro lugar, como há pouco recordou o Ministro Straw, o regulamento EURODAC que foi colocado no Conselho em Junho e que, neste momento, aguarda uma segunda consulta ao Parlamento Europeu para que possa ser aprovado sob Presidência francesa, como foi agora reiterado pelo representante da futura Presidência francesa, o Senhor Delarue. Gostaria de esclarecer que a Comissão não tem estado parada, a aguardar a conclusão do processo legislativo, e que já desencadeou as consultas necessárias para lançar os projectos de infra-estruturas necessários a um

sistema de natureza informática de registo das impressões digitais. O que significa que estou convicto de que as vicissitudes do processo legislativo não alterarão o calendário com que estamos a trabalhar.

A segunda proposta que a Comissão já pôs sobre a mesa é a referente ao Fundo Europeu de Refugiados. Trata-se de um instrumento que se destina a apoiar, num âmbito plurianual, os esforços dos Estados membros em matéria de acolhimento, de integração e de regresso voluntário dos refugiados, requerentes de asilo, e das pessoas deslocadas. É verdade que o Fundo tem limitações orçamentais conhecidas, mas espero que seja possível encontrar um acordo sobre o regulamento do Fundo para darmos dois sinais importantes. O primeiro é o de que estamos a construir uma política assente no princípio da solidariedade entre os Estados membros e o segundo é tratar-se de um Fundo que tem dois objectivos distintos.

O primeiro, sustentar medidas de natureza estrutural para permitir melhorar as infra-estruturas e as capacidades administrativas dos Estados membros para responderem aos afluxos dos refugiados, distribuindo financeiramente as dotações em função do número efectivo de refugiados que cada Estado membro recebe, mas tendo também em linha de conta a necessidade de colmatar alguns atrasos em alguns dos nossos Estados membros que não têm uma tradição ou uma experiência muito desenvolvida de acolhimento de refugiados e, por outro lado, uma medida de emergência. Isto é, uma sustentação financeira por parte da União Europeia para que possamos estar preparados para responder com maior eficácia a situações de afluxos maciços de refugiados que, naturalmente, por definição, são imprevisíveis, mas que foram já verificadas no passado, no caso da Bósnia ou do Kosovo, e que nos serviram de lição sobre como não devemos estar à espera das crises para estarmos preparados para lhes responder.

O terceiro instrumento que já está em cima da mesa é um documento de trabalho que tem como objectivo fazer a avaliação da aplicação da Convenção de Dublin que é o instrumento, hoje, existente no âmbito da União para determinar o Estado membro responsável pela apreciação dos pedidos de asilo. Este documento de trabalho, em nosso entender, não visa apenas comunitarizar a Convenção de Dublin, mas visa também introduzir alterações no regime substantivo da Convenção de Dublin para melhorar a aplicação do quadro jurídico de determinação do Estado com responsabilidade na apreciação dos pedidos de asilo. A minha expectativa é que se o debate correr bem, como espero, durante a Presidência francesa, a Comissão estará em condições de apresentar já uma proposta legislativa de regulamento comunitário que substitua a Convenção de Dublin no princípio do próximo ano, sob a Presidência sueca.

O quarto instrumento legislativo tem a ver com a protecção temporária, isto é, com um instrumento jurídico para responder aos enormes afluxos de pessoas deslocadas. Devemos reconhecer que sobre esta temática a União tem um cadastro negativo. Já por diversas vezes tentámos encontrar plataformas comuns para apreciar esta matéria e elas falharam. Espero que a sensibilidade política, as lições extraídas da Bósnia e do Kosovo nos permitam ultrapassar as dificuldades e encontrar uma solução de compromisso exequível. Eu sei que o regime da protecção temporária não resolve as questões estruturais do asilo e, devo dizer, que a Comissão não tem por ambição resolver as questões estruturais do asilo através do regime da protecção temporária. Mas a nossa intenção é sublinhar que é um sinal político importante os Estados membros definirem com rigor qual é o quadro aplicável no caso de futuros afluxos de refugiados em massa devido a crises que nós, neste momento, não podemos prever, mas que não podemos excluir que possam ocorrer efectivamente no futuro.

Há dois outros instrumentos complementares que têm estado a ser trabalhados, e que é justo sublinhar. O primeiro tem a ver com o trabalho do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração que funciona sob a dependência directa do Conselho. Trata-se de um Grupo tributário de uma estratégia, que a Comissão subscreve, de abordar os problemas de imigração e de asilo numa perspectiva essencialmente preventiva, à luz dos princípios da chamada política do co-desenvolvimento.

Há dois pontos que eu gostava de sublinhar sobre o Grupo de Alto Nível. O primeiro é que o desenvolvimento das acções necessárias a actuar preventivamente sobre os fluxos migratórios e sobre eventuais fluxos de refugiados e asilados deve assentar não apenas na acção da União, mas também na acção directa de cada um dos Estados membros, nas suas relações bilaterais próprias com os territórios de origem ou de trânsito. A segunda questão que eu gostava de sublinhar é a de a Comissão já ter incluído uma listagem exaustiva das medidas e das acções que podem ser levadas a cabo no âmbito da política de ajuda ao desenvolvimento, da política económica, mesmo da política de ajuda humanitária com sensibilidade à prevenção dos fluxos migratórios e da situação dos refugiados. Mas gostaria de me congratular com o facto de ter sido já possível clarificar também o tipo de acções que os Estados membros deverão levar a cabo, nos próximos meses, neste mesmo domínio. Espero que quer o Parlamento Europeu, quer o Conselho possam adoptar para o orçamento de 2001 uma primeira proposta de uma linha orçamental específica para os países, sobretudo dos cinco planos de acção já adoptados, para melhorarem as suas próprias capacidades administrativas e lidarem com os problemas do asilo e da imigração.

Sobre o reagrupamento familiar, é uma matéria onde, há que dizê-lo, os Estados membros estão ainda muito divididos. Há muitas divergências, mas, pelo menos, existe um debate – esta é a sexta iniciativa que a Comissão já pôs sobre a mesa desde o Conselho de Tampere – em torno do reagrupamento familiar. Espero que seja possível encontrar sob a Presidência francesa um encontro político que não seja apenas o encontro do menor denominador comum, porque se todos os Estados membros partilham da ideia de que o reagrupamento familiar é um instrumento importante para uma política de integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, há que saber tirar as consequências necessárias desta avaliação comum que os Estados fazem sobre o instrumento do reagrupamento familiar. Uma solução do menor denominador comum não teria efeitos de valor acrescentado na política de integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento. Conheço as dificuldades. A Comissão está disposta a encontrar soluções de compromisso sobre esta matéria, mas entendemos que esta é uma pedra de toque da política de imigração.

Senhores Ministros, falei-vos do que já foi posto sobre a mesa. Não me compete a mim julgar se é muito, se é pouco à luz do que foi decidido em Tampere. Penso que o debate que está lançado e para o qual esta conferência, hoje, muito contribuiu, permite-nos clarificar qual é a linha de rumo que a União pode seguir nos próximos quatro anos.

Em primeiro lugar, Tampere fala-nos numa estratégia sobre o asilo em dois tempos ou em duas fases. Numa primeira fase, formular normas mínimas comuns sobre um conjunto de matérias. Numa segunda fase, adoptar um procedimento comum europeu em matéria de asilo. Creio que os instrumentos legislativos que estão em cima da mesa são já a estrutura essencial da primeira fase do mandato de Tampere. Estou convencido que se os completarmos com dois outros instrumentos, um que já foi referido pelo representante da futura Presidência francesa – normas mínimas comuns sobre a aproximação das condições de acolhimento dos requerentes de asilo – e o outro, sobre normas relativas à concessão de outras formas de protecção internacional, ditas formas subsidiárias de protecção internacional, teremos o quadro legislativo essencial da primeira fase de Tampere.

Deixai-me dizer-lhes também com clareza qual é a posição da Comissão sobre esta questão. Creio que o artigo 63.º do Tratado de Amesterdão e as Conclusões de Tampere são claras. Não são nada ambíguas e afirmam que as medidas em matéria de asilo deverão respeitar a aplicação integral e global da Convenção de Genebra. Este é o compromisso da Comissão. Deixai-me também dizer que se eu compreendo que muita gente se mobiliza para defender a aplicação da Convenção de Genebra, acho que seria

um erro se essa vontade de aplicação da Convenção de Genebra levasse a que fizéssemos processos de intenção à tentativa de responder a fenómenos novos no domínio do asilo e da imigração. Não creio que seja útil para a defesa do sistema global de protecção internacional que anatemizemos instrumentos como o da protecção temporária ou o da protecção subsidiária.

Tendo em vista a segunda fase do mandato de Tampere, isto é, a fase mais ambiciosa, a fase de apresentar um procedimento comum de asilo a nível europeu, a Comissão tem a intenção de apresentar, até ao final deste ano, uma comunicação, que nos foi expressamente solicitada por Tampere, sobre o estabelecimento de um procedimento de asilo comum e de um estatuto uniforme válido em toda a União para as pessoas a quem é concedido asilo.

Sei que para muitos esta perspectiva é estimulante, mas provavelmente irrealista. Falarmos de um verdadeiro espaço único em matéria de asilo, no qual cada pessoa que procurasse uma forma de protecção, beneficiasse das mesmas condições de acolhimento, seria objecto de um procedimento idêntico que conduziria à concessão, segundo critérios comuns, de estatutos harmonizados, quer se tratasse do estatuto de refugiado na acepção da Convenção de Genebra, ou de outras formas de protecção específica, independentemente da sua denominação. Evidentemente que esta aproximação se faria igualmente no que diz respeito aos motivos de rejeição dos pedidos, bem como às condições de regresso neste caso. Em conformidade com as Conclusões de Tampere, os factores susceptíveis de influenciar os chamados movimentos secundários em matéria de asilo, dentro da União Europeia, seriam sem dúvida atenuados, ou mesmo eliminados se houvesse um sistema comum de asilo. Apenas perduraria como elemento determinante dos fluxos de refugiados a influência dos laços históricos ou linguísticos com as regiões de origem, mas para responder a isso teríamos de aperfeiçoar os mecanismos de solidariedade intra-europeia. Num regime comum de asilo, a questão da necessidade de determinar o Estado membro responsável pela análise dos pedidos de protecção tornar-se-ia ela própria menos premente. Por último, esta estratégia basear-se-ia numa política externa, cujo objectivo seria a estabilização e o desenvolvimento dos países e regiões que estão na origem das pressões reais ou potenciais mais fortes.

A Comissão tenciona cumprir o mandato de Tampere por muito ambicioso e difícil que ele seja, mas a Comissão tem consciência que esta comunicação sobre os fundamentos de um sistema europeu comum de asilo não pode ser vista sem que simultaneamente definamos os funda-

mentos de uma política comum de imigração. Por isso, em paralelo à comunicação sobre o procedimento comum de asilo, a Comissão tenciona divulgar uma comunicação sobre política de imigração que tenha em linha de conta as suas dimensões económica e social, humanitária e familiar e que se inscreva plenamente nos desafios da nova economia e da reforma do modelo social e económico da União Europeia, que foi claramente assumida pelo Conselho europeu de Lisboa em Março do ano passado.

Como disse, há quem pense que esta estratégia é uma estratégia utópica. De todo o modo, tratando-se de áreas tão difíceis e complexas como o asilo e a imigração, não faz sentido avançar às apalpadelas. É preciso saber quais são os valores que nos regem e qual é o sentido profundo que determina a nossa acção. Para saber se estamos dispostos a assumir a dificuldade, mas também o estímulo deste debate político, a Comissão está disposta a contribuir com as duas comunicações que eu vos referi.

Espero que seja possível nos próximos meses travar este debate, porque é um debate que é exigido pelas pressões da situação em que vivemos; é um debate exigido pelas opiniões públicas europeias, acho que é um debate em que devemos ser fiéis às nossas tradições, mas sobretudo assumir as nossas responsabilidades para com o futuro.

166

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

CONCLUSÕES

Decorrida que está esta Conferência “Em Direcção a um Sistema Comum Europeu de Asilo”, que contou com excelentes intervenções de teor técnico e político, das quais resultaram debates profícuos, creio que podemos traçar algumas conclusões a este respeito, incidindo sobre os temas que foram tratados em cada um dos três painéis.

Se houve noção consensual que perpassou por esta conferência, foi a da necessidade de uma abordagem integrada e abrangente dos problemas de migração e de asilo.

De facto, reconhece-se que, hoje em dia, se assiste na Europa a um abuso frequente do sistema de asilo, consubstanciado na enorme quantidade de pedidos de asilo sem fundamentos enquadráveis nos critérios da Convenção de Genebra.

Uma das razões de tal facto será eventualmente a não existência de alternativas a nível da migração, sendo certo que a grande maioria dos requerentes de asilo pretende permanecer nos países de acolhimento por motivos económicos.

Otro problema actual coloca-se no que respeita à necessidade de aplicação de outras formas de protecção internacional, nomeadamente para pessoas deslocadas devido a situações de conflito nos países de origem.

O desafio com que nos deparamos neste momento é precisamente o de encontrar soluções eficazes para estes problemas, que passam por uma harmonização, não só de procedimentos, mas também de abordagem entre os Estados membros da União Europeia, sem deixar de ter em conta as realidades específicas de cada Estado.

Este desafio decorre também e directamente das Conclusões do Conselho

de Tampere, que prevêem a necessidade de uma gestão migratória, do partenariado com países de origem – cuja primeira abordagem se encontra já em aplicação pelo Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração – e ainda da igualdade de tratamento para cidadãos de países terceiros.

Com efeito, consideramos que a abordagem horizontal da problemática do asilo e da migração que, pela primeira vez, estamos a prosseguir no âmbito do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração é um passo imprescindível para uma melhor gestão dos fluxos migratórios e uma melhor integração dos imigrantes legais e dos refugiados nas nossas sociedades.

A definição do estatuto de refugiado e a harmonização dos procedimentos de asilo assumem particular importância enquanto bases fulcrais de um sistema comum europeu de asilo.

Uma ideia que pareceu resultar clara deste debate é que, na harmonização dos procedimentos de asilo, se deverão procurar soluções simples e práticas e aprofundar os critérios objectivos que, sem pôr em causa os direitos dos verdadeiros refugiados, nos permitam lidar mais eficazmente com os pedidos de asilo manifestamente infundados.

O sistema comum europeu de asilo poderá ser uma oportunidade de encontrar soluções regionais para fazer face às dificuldades específicas e particulares que se nos colocam enquanto Estados membros de um espaço de liberdade, justiça e segurança.

Por outro lado, parecendo ser consensual que a Convenção de Genebra não cobre todas as situações de necessidade de protecção internacional que se colocam actualmente, outras formas complementares de protecção internacional não deverão obstar, no entanto, a uma integral e abrangente aplicação da Convenção de Genebra.

Em tal aplicação integral e abrangente, não poderemos deixar de ter em conta as necessidades especiais dos grupos vulneráveis, nomeadamente mulheres e crianças.

Uma questão que resta em aberto e que deverá ser objecto de discussão em debates futuros é a da aplicação da Convenção de Genebra às situações de perseguição por entidades não estatais.

Para fazer face ao novo desafio que temos pela frente, parece-nos indispensável o esforço e a colaboração, bem como os contributos construtivos, por parte de todos os agentes envolvidos na problemática do asilo, à semelhança do que acabou de se verificar nesta conferência que ora encerramos.

Com efeito, esse poderá ser o caminho para encontrar as soluções adequadas aos problemas actuais e, de forma prática eficaz, avançar-se no sentido de um sistema comum europeu de asilo.

Foram aqui avançadas ideias inovadoras a nível europeu, que deverão ser exploradas e analisadas com a maior atenção nos trabalhos que sobre esta matéria se seguirão.

Aguardamos com expectativa o documento estratégico sobre o processo comum europeu de asilo que a Comissão Europeia tenciona apresentar no final do presente ano. Estou convicto que os debates que aqui tivemos oportunidade de travar podem servir de base de trabalho e fonte de inspiração para a elaboração de tão importante documento.

170

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

CONFERÊNCIA DE IMPRENSA

Fernando Gomes

Senhores jornalistas chegou ao fim esta conferência europeia sobre o asilo, com o tema “Em Direcção a um Sistema Comum Europeu de Asilo” e que, em Lisboa, durante dois dias, sob o patrocínio do Conselho e da Comissão Europeia, reuniu um conjunto de técnicos, especialistas e políticos.

Como penso, todos sabem, houve três temas fundamentais: A Protecção Internacional – Novos Desafios; Em Direcção a um Estatuto Comum de Refugiado e Em Direcção a um Procedimento Comum de Asilo.

Nas conclusões, pudemos fazer uma avaliação do trabalho até hoje desenvolvido e que foi apresentado, nomeadamente pelo Comissário António Vitorino, e pudemos também fazer uma avaliação daqueles passos que falta dar, do espaço que falta percorrer, sendo que a Comissão Europeia, tal como aqui foi anunciado, apresentará um documento estratégico sobre o processo comum europeu de asilo. O debate, que, aqui, tivemos, foi uma tentativa também de encontrar caminhos e de mostrar à Comissão qual é o entendimento de todos os participantes nesta Conferência.

Peço, agora, ao Comissário António Vitorino que acrescente algo mais sobre o futuro próximo. Depois estaremos à disposição dos Senhores Jornalistas.

António Vitorino

Gostava só de dizer que a Comissão congratula-se com esta iniciativa da Presidência portuguesa sobre um tema de uma enorme sensibilidade política para as opiniões públicas dos Estados membros e para a construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça. A nossa convicção é de que o mandato de Tampere é um mandato claro no sentido de, numa primeira fase, ter de adoptar normas mínimas comuns sobre o regime de asilo a nível europeu e que, numa segunda fase, poderemos ser mais ambiciosos e visar mesmo construir um sistema integral comum de asilo a nível europeu. Este debate, hoje, aqui, que trouxe representantes dos Estados membros, da Comissão Europeia e de organizações não-governamentais envolvidas nas questões do asilo e dos refugiados, demonstrou que é necessário encontrar normas mínimas comuns sobre o procedimento e as condições de apreciação dos pedidos de asilo; é necessário adoptar instrumentos sobre a garantia do financiamento através do Fundo Europeu dos Refugiados, das infra-estruturas necessárias para o acolhimento de refugiados e de asilados; e que a situação que vivemos recentemente, quer na Bósnia, quer no Kosovo, nos recomendam viva-

mente que seja adoptado um instrumento legislativo sobre a protecção temporária dos enormes fluxos de refugiados provocados por situações de perturbação, como aquelas que referi.

A Comissão já apresentou várias propostas sobre esta matéria, o debate prossegue no Conselho. Estou convencido de que esta conferência contribuiu para clarificar ideias, para permitir alcançar objectivos e, finalmente, que a Comissão recolheu daqui indicações muito úteis para que, até ao final do ano, possa apresentar uma comunicação sobre uma estratégia global para alcançar um sistema comum de asilo a nível europeu.

Por isso, mais uma vez, gostaria de reiterar as contribuições de todos os Ministros presentes nesta conferência, em especial, a iniciativa da Presidência portuguesa.

Fernando Gomes

172

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Senhores Jornalistas estamos à vossa disposição. Queria só dizer-lhes que, à minha esquerda, está S. Exa. o Ministro do Interior britânico, Jack Straw, à minha direita, S. Exa. a Ministra da Suécia, que é responsável pela área da imigração, e S. Exa. o Secretário de Estado do Governo holandês, que é responsável pelas áreas dos assuntos internos e da imigração.

1. Jornalista

O que falta? Falta muito para a concretização do projecto?

Resposta **Fernando Gomes**

Penso que falta muito, nomeadamente falta encontrar procedimentos de asilo que se compaginem com soluções simples e fáceis. Falta encontrar uma harmonização em termos europeus, que não existe e que leva a que o cidadão que procura asilo se dirija ao país onde possa encontrar mais vantagens e, por isso, sobrecarrega esse país. Falta sobretudo encontrar um sistema que permita que os direitos dos verdadeiros refugiados possam ser atendidos em vez dos falsos refugiados que inundam, muitas vezes, com pedidos muitos dos Estados membros. Creio que o que falta será trazido através do documento que anunciou o Comissário Vitorino e que, de alguma maneira, poderá congrega as opiniões trazidas a público, durante este debate. É claramente um projecto de médio prazo.

2. Jornalista
Quais são as normas mínimas?

Resposta **António Vitorino**

Tampere definiu um quadro de normas comuns mínimas sobre os procedimentos de asilo, o que significa sobre as regras de apreciação dos pedidos de asilo. A Comissão já apresentou uma proposta sobre essa matéria que foi discutida, esta semana mesmo, no Parlamento Europeu, que será discutida no Conselho e que, estamos convictos, será aprovada sob a Presidência francesa. É necessário também actualizar o regime jurídico que define qual é o Estado membro com a responsabilidade de apreciação dos pedidos de asilo. Hoje, essa questão é tratada pela Convenção de Dublin, uma Convenção intergovernamental. Tampere pede um regulamento comunitário. A Comissão já apresentou um documento de trabalho que tem como objectivo rever a Convenção de Dublin, transformá-la num regulamento comunitário e introduzir-lhe as modificações e as melhorias necessárias para que o sistema de identificação do Estado com a responsabilidade de apreciação dos pedidos de asilo seja melhorado.

Em terceiro lugar, trata-se, como tive ocasião já de dizer também, de estabelecer um Fundo Europeu dos Refugiados que permita o apoio financeiro da União aos países em matéria de infra-estruturas de acolhimento de refugiados e de asilados. Esse Fundo é também um instrumento de reforço da solidariedade entre os Estados europeus. Eu permito-me dizer isto, aqui, em Portugal, com grande à vontade. Sendo português, sei que Portugal não é, hoje, um dos países com mais refugiados ou asilados em virtude da sua situação geográfica, mas gostaria de sublinhar que a garantia do acolhimento dos refugiados e dos asilados em todo o continente europeu é uma responsabilidade que deve ser partilhada por todos os europeus e que exige, naturalmente, que haja uma atenção especial àqueles países que, por razões geográficas, têm um maior número de refugiados no seu território.

A proposta da Comissão, neste momento, é que seja sobretudo a expressão de uma solidariedade financeira através do Fundo Europeu dos Refugiados e através de uma chave de distribuição das dotações financeiras, que tem precisamente em linha de conta aqueles Estados membros onde há o maior número de refugiados, e que se possa adoptar também um critério de repartição humana na base de um duplo voluntariado. Isto é, voluntariado dos Estados em receberem refugiados e voluntariado dos próprios refugiados em serem acolhidos por esses Estados. Portanto um duplo mecanismo de solidariedade, financeira, mas também humana.

173

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

3. *Jornalista*
*De que vantagens beneficiaria o seu país
com a adopção de um sistema comum de asilo?*

Resposta **Jack Straw**

Para além de as condições acústicas serem más, sou completamente surdo de um ouvido. Se não estou em erro, a sua pergunta foi no sentido de saber que vantagens haveria para o Reino Unido numa política comum de asilo.

Todos os Estados membros da União Europeia beneficiariam com a adopção de uma política comum de asilo, contanto que os elementos dessa política sejam os adequados. Entre outras vantagens, uma política comum poria cobro à chamada “caça ao asilo”, ou seja, a circulação de requerentes de asilo, cujo pedido não tem fundamento no seio da União Europeia, na mira de encontrarem o país que melhores condições lhes oferece. Ora, o asilo não é um produto de consumo. O asilo é um direito que cumpre reconhecer àqueles que têm um receio fundado de ser perseguidos, mas que, assentes na mesma base, todos devemos recusar aos que não têm um motivo fundamentado para o requerer.

4. *Jornalista*
Irá resolver os problemas do seu país?

Resposta **Jack Straw**

Se irá resolver os problemas? Ora bem, a questão é relativa. O que procuramos é um sistema melhor com base no qual possamos pôr em prática as profundas obrigações assumidas nos termos da Convenção de 1951.

Creio que ninguém está a propor, e eu certamente também não, que nos afastemos da obrigação central prevista na Convenção de 1951, a saber, que todos os Estados membros devem conceder asilo àqueles que fogem a uma ameaça fundamentada de perseguição. O que temos de assegurar, porém, é um quadro comum de procedimentos e interpretações da Convenção, por forma a que, como já referi, não haja falsos requerentes de asilo a circular de um país para outro na mira de escolher o sistema jurídico, ou o sistema de benefícios que, em sua opinião, é o mais vantajoso. Isto está errado. É um abuso e tem causado a todos os Estados membros problemas internos bastante sérios.

5. *Jornalista*
Quais são as dificuldades encontradas na procura desse sistema político?

Resposta **António Vitorino**

Naturalmente que há tradições e legislações diferentes nos vários Estados membros. A pergunta essencial é qual é o valor acrescentado que a União Europeia pode dar enquanto tal à resolução dos problemas que existem em matéria de asilo em cada Estado membro. Estou convencido de que todos os Estados membros compreendem que estes fenómenos, hoje, quer a aplicação estrita da Convenção de Genebra de 51, quer as novas formas de perseguição, exigem um tratamento, um espaço mais alargado como o espaço da União Europeia. Creio que o acordo a que é preciso chegar é um acordo que tem de obedecer a três preocupações.

Primeiro, tem de ser um acordo eficaz, isto é, operacional, que actua sobre o concreto. **Segundo**, não pode ser o menor denominador comum, porque o menor denominador comum não seria suficiente para responder à dimensão do fenómeno hoje em dia. **Terceiro**, tem de ser um sistema de referência claro, quer na perspectiva da garantia da eficácia do procedimento de apreciação dos pedidos de asilo, quer na perspectiva da salvaguarda e do respeito dos direitos fundamentais dos asilados.

Por estarmos conscientes das grandes diferenças, estamos a dialogar. É por isso que é importante ouvir as opiniões de todos os Estados membros, das organizações não-governamentais. É por isso que a Comissão tem a tarefa, às vezes ingrata, de propor sínteses, umas vezes mais felizes, outras vezes menos felizes. Espero que a síntese que venhamos a propor venha a ser uma das mais felizes.

6. *Jornalista*
Acredita na sua concretização?

Resposta **António Vitorino**

Acredito, porque há um pedido muito forte da parte das opiniões públicas europeias, de todos os Estados membros para que esta questão seja tratada a nível europeu e, porque há consciência, por parte dos Estados membros de que neste domínio, no respeito do princípio da subsidiariedade, a Europa pode trazer um valor acrescentado ao que cada Estado sozinho pode fazer.

7. *Jornalista*
Não acha que esta iniciativa da Presidência portuguesa resultou numa conferência académica?

Resposta **António Vitorino**

Esta conferência não foi nada académica. Juntou responsáveis políticos e representantes de organizações não-governamentais com uma característica em comum, é que mesmo que tenham divergências, são pessoas do terreno. Os ministros são os responsáveis pela gestão deste problema, que é um problema de uma enorme complexidade. As pessoas da sociedade civil são aquelas que acompanham diariamente o drama dos refugiados e dos asilados. Quem esteve aqui, nesta sala, de certo não veio fazer nenhum exercício académico, veio falar de problemas reais, problemas humanos e que é preciso resolver e é preciso encontrar a vontade política para os resolver.

176

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Fernando Gomes

Um último dado, só para terem noção do que está em causa. Da discrepância de pedidos de asilo e desta tal “caça ao asilo”, de que falava o Ministro Jack Straw, em 1999, na Alemanha e no Reino Unido, houve, em cada um dos países, cerca de 70.000 pedidos de asilo que tiveram de ser analisados. Se incluirmos os dependentes, portanto, os familiares que acabam por ter direito ao reagrupamento familiar ou que se juntam aos pedidos, são 95.000 pedidos na Alemanha e 91.000 no Reino Unido. Em Portugal tivemos 310. Isto dá a dimensão da discrepância dos problemas no seio da União Europeia.

Jack Straw

Estou seguro de que a Convenção de 1951 chegará intacta ao seu 50.º aniversário, para o qual já só faltam sete meses. Embora actualmente, sob a orientação do Comissário Vitorino, a União Europeia esteja a trabalhar muito depressa, terá de o fazer mais depressa ainda.

Quanto às mudanças, o que hoje sugeri é que devemos cumprir escrupulosamente as obrigações fundamentais da Convenção de 1951, sobretudo a obrigação moral e essencial de conceder o estatuto de refugiado aos que fogem a uma ameaça fundamentada de perseguição, mas também que importa analisar os procedimentos com base nos quais a Convenção tem vindo a ser posta em prática e, em particular, reflectir sobre uma série de questões que não estão contempladas na Convenção, nomeadamente, a questão do local onde os pedidos deveriam ser apresentados, bem como as outras questões que foquei na minha intervenção.

Quanto a saber se estas questões conduzirão, eventualmente, a um protocolo, é uma possibilidade. O que em meu entender deverá ser a primeira etapa, porém, é chegar a um amplo consenso sobre as mudanças a operar no seio da própria União Europeia. Este é um objectivo de primordial importância.

177

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

178

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

PAÍSES E ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES

EUROPA

Alemanha

Otto Schily

MINISTRO / MINISTÉRIO FEDERAL DO INTERIOR

Kay Hailbronner

PROFESSOR / UNIVERSIDADE DE CONSTANÇA

Detlef Wasser

CHEFE DE SECÇÃO / MINISTÉRIO FEDERAL DA JUSTIÇA

Gerold Lehnguth

DIRECTOR-GERAL /
MINISTÉRIO FEDERAL DO INTERIOR

Friedrich Löper

CHEFE DE DEPARTAMENTO /
MINISTÉRIO FEDERAL DO INTERIOR

Áustria

Anne Schmidl-Wrulich

DIRECTORA, COORDENAÇÃO UNIÃO EUROPEIA /
MINISTÉRIO DO INTERIOR

Wolf Szymanski

DIRECTOR-GERAL, ASILO, IMIGRAÇÃO
E FRONTEIRAS / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Bélgica

Pascal Smet

CHEFE DE GABINETE ADJUNTO /
GABINETE DO MINISTRO DO INTERIOR

Jacques Jaumotte

PERITO / GABINETE DO MINISTRO DO INTERIOR

Stephan Schenebach

DIRECTOR-GERAL / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Isabel Putinja

AGENTE POLÍTICO, GRUPO POLÍTICA DE MIGRAÇÃO

Béatrix van Hemeldonk,

EMBAIXADORA /
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Dinamarca

Dorit Horlyck

CHEFE DE DIVISÃO / SERVIÇO DE IMIGRAÇÃO

Inge Bruhn Thomsen

CHEFE DE DIVISÃO, DIVISÃO DE REFUGIADOS /
MINISTÉRIO DO INTERIOR

Eslovénia

Dominika Marolt

CHEFE DE DIVISÃO / DIVISÃO ASILO /
MINISTÉRIO DO INTERIOR

Espanha

Gloria Bodelon Alonso

SUBDIRECTORA-GERAL DE ASILO / MINISTÉRIO
DO INTERIOR

Julian Prieto Hergueira

SUBDIRECTOR-GERAL ADJUNTO /
MINISTÉRIO DO INTERIOR

Rafael Valle Gararorri

VICE-DIRECTOR / JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS

Estónia

Ene Rebane

VICE-DIRECTORA GERAL / GABINETE
PARA A MIGRAÇÃO E CIDADANIA ESTONIANA

Finlândia

Kari Häkämies

MINISTRO / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Annikki Vanamo-Alho

CONSELHEIRA DO GOVERNO /
MINISTÉRIO DO INTERIOR

Juha Rautiainen

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE HELSÍNQUIA

França

Jean-Marie Delarue

DIRECTOR, LIBERDADES PÚBLICAS E ASSUNTOS
JURÍDICOS / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Patrick Weil

PROFESSOR E DIRECTOR DE INVESTIGAÇÃO /
UNIVERSIDADE PARIS 1 / SORBONNE

Jean Wiet

SUBDIRECTOR, REFUGIADOS E APÁTRIDAS /
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Grécia

Nikolaus Verghis

ATTACHÉ /
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Vassilios Konstantinides

BRIGADEIRO / POLÍCIA

Dimitrius Galaoulas

MAJOR DA POLÍCIA /
MINISTÉRIO DA ORDEM PÚBLICA

Hungria

Kendernay Janos

DIRECTOR-GERAL,
DEPARTAMENTO DE COOPERAÇÃO DA UE
EM MATÉRIA DE JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS /
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Astvan Dobo

DIRECTOR, GABINETE DE IMIGRAÇÃO
E NACIONALIDADE / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Irlanda

Patrick Folan

SECRETÁRIO-GERAL ADJUNTO / DEPARTAMENTO
DA JUSTIÇA, IGUALDADE E REFORMA

David Costello

AGENTE PRINCIPAL / DEPARTAMENTO DA JUSTIÇA,
IGUALDADE E REFORMA

Paul Burns

AGENTE PRINCIPAL / DEPARTAMENTO DA JUSTIÇA,
IGUALDADE E REFORMA

179

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Islândia**Haukur Gudmundsson**

CHEFE DE DIVISÃO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Itália**Aniello di Mardo**

VICE-MINISTRO / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Luigi ArmogidaCHEFE DE GABINETE DO S.E. /
MINISTÉRIO DO INTERIOR**Carmine Robustelli**CONSELHEIRO,
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**Riccardo Campagnucci**

VICE PREFEITO / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Ciro di Palma

COLABORADOR / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Latvia**Oskars Vatkulis**SUBCHEFE / DEPARTAMENTO DE NACIONALIDADE
E ASSUNTOS RELACIONADOS COM MIGRAÇÃO**Lituânia****Darius Gaidys**CHEFE DE DIVISÃO, DIVISÃO DE TRATADOS
INTERNACIONAIS / MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS**Malta****Anthony Barbra**PROCURADOR-GERAL ADJUNTO /
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E ASSUNTOS LOCAIS**Noruega****Tomas Bille**AGENTE EXECUTIVO SÊNIOR / DEPARTAMENTO
DE IMIGRAÇÃO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**Países Baixos****Job Cohen**

SECRETÁRIO DE ESTADO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

G. E. A. van CraaikampDIRECTORA / DEPARTAMENTO DE POLÍTICA
DE IMIGRAÇÃO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**A. Sorel**SUBDIRECTOR / DEPARTAMENTO DE POLÍTICA
DE IMIGRAÇÃO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**F. Wijnen**AGENTE POLÍTICO SÊNIOR / DEPARTAMENTO DE
POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**Peter van Wulfften Palthe**DIRECTOR / CIRCULAÇÃO DE PESSOAS, MIGRAÇÃO
E ASSUNTOS CONSULARES /
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**W. H. B. van Rossem**AGENTE POLÍTICO SÊNIOR /
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**Carmen Gonsalves**AGENTE POLÍTICO SÊNIOR / MINISTÉRIO
DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**Polónia****Lidia Raciborska**PERITO PRINCIPAL, DEPARTAMENTO DA UNIÃO
EUROPEIA / MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS**Portugal****Fernando Gomes**MINISTRO /
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA**Luís Novais Lignau da Silveira**PROCURADOR-GERAL ADJUNTO /
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**Nuno Piçarra**

PROFESSOR / UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

António Lencastre BernardoDIRECTOR-GERAL /
SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS**Maria Fernanda Cardoso**DIRECTORA DE SERVIÇOS, DIRECÇÃO DE SERVIÇOS
DE ESTRANGEIROS / SERVIÇO DE ESTRANGEIROS
E FRONTEIRAS**Jorge Portas**CHEFE DE DIVISÃO, DIVISÃO DE REFUGIADOS /
SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS**Pedro Matos**INSPECTOR, DIVISÃO DE REFUGIADOS /
SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS**Cristina Barateiro**INSPECTORA / DIVISÃO DE REFUGIADOS,
SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS**Cláudia Faria**INSPECTORA, GABINETE DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS / SERVIÇO DE ESTRANGEIROS
E FRONTEIRAS**Luísa Maia Gonçalves**INSPECTORA, GABINETE DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS / SERVIÇO DE ESTRANGEIROS
E FRONTEIRAS**Rita Girão**INSPECTORA, GABINETE JURÍDICO /
SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS**Manuela Teixeira Pinto**SECRETÁRIA, DIRECÇÃO DE SERVIÇOS JAI /
(DGAL/MNE)**Rita Faden**

DIRECTORA DE SERVIÇOS / DGAC / MNE

Gabriel Martim Anjos CatarinoCOMISSÁRIO NACIONAL /
COMISSARIADO NACIONAL PARA OS REFUGIADOS**Maria Ana de Matos Romba**COMISSÁRIA NACIONAL ADJUNTA /
COMISSARIADO NACIONAL PARA OS REFUGIADOS**Eugénio José da Cruz Fonseca**

PROFESSOR / PRESIDENTE DA CARITAS PORTUGUESA

Maria Manuela Quintanilha

SUBDIRECTORA-GERAL, DIRECÇÃO-GERAL
DA ACÇÃO SOCIAL /
MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE

Manuel Álvaro Martins Brites Moita

ASSESSOR PRINCIPAL, DIRECÇÃO-GERAL
DA ACÇÃO SOCIAL /
MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE

Maria João Gomes Andrade Curto

ASSESSORA, DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO SOCIAL /
MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE

Ana Maria Ferreira

COORDENADORA DO DEPARTAMENTO DE ACÇÃO
SOCIAL / FUNDAÇÃO AMI

Jorge Lação

DEPUTADO / ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Maria Joana Ferreira

COORDENADORA, DEPARTAMENTO
DOS REFUGIADOS / AMNISTIA INTERNACIONAL

Amélia Bonifácio

DEPARTAMENTO DOS REFUGIADOS /
AMNISTIA INTERNACIONAL

Maria Teresa Tito Morais Mendes

DIRECTORA /
CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Eduardo Nunes da Silva Baptista

JUIZ – DESEMBARGADOR /
TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA

Adelino Lopes

JUIZ CONSELHEIRO /
SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Manuel Fernando Santos Serra

JUIZ CONSELHEIRO PRESIDENTE /
SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Reino Unido

Jack Straw

MINISTRO / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Jon Payne

CHEFE, NÚCLEO DE POLÍTICA EUROPEIA DE ASILO /
MINISTÉRIO DO INTERIOR

Graham Jupp

CONSELHEIRO POLÍTICO, NÚCLEO DE POLÍTICA
EUROPEIA DE ASILO / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Peter Wrench

VICE-DIRECTOR GERAL, SERVIÇO DE IMIGRAÇÃO
E NACIONALIDADE / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Carole Eniffer

DIRECÇÃO EUROPEIA /
MINISTÉRIO DO INTERIOR

Lesley Pallett

CHEFE, NÚCLEO EUROPEU
E INTERNACIONAL / MINISTÉRIO DO INTERIOR

República Checa

Petr Novak

VICE-DIRECTOR / MINISTÉRIO DO INTERIOR

Roménia

Saghi Florin

CONSELHEIRO SÉNIOR DO SECRETÁRIO DE ESTADO,
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EUROPEUS /
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Suécia

Maj-Inger Klingvall

MINISTRA / MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS, ASILO E MIGRAÇÃO

Eva Akerman-Borje

VICE-DIRECTORA / MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS, ASILO E MIGRAÇÃO

Asa Persson

AGENTE DESN / MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS, ASILO E MIGRAÇÃO

Per Sjorgen

DIRECTOR-GERAL / MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS, ASILO E MIGRAÇÃO

Suíça

Jean-Daniel Gerber

DIRECTOR/GABINETE FEDERAL PARA OS REFUGIADOS

Mathias Stettler

CHEFE DE SECÇÃO /
GABINETE FEDERAL PARA OS REFUGIADOS

Philippe Kaeser

CONSELHEIRO JURÍDICO / DEPARTAMENTO FEDERAL
DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

AMÉRICA

Canadá

Jennifer Luftallah

CONSELHEIRA PRINCIPAL, CIDADANIA E IMIGRAÇÃO

E.U.A.

Alan J. Kreczko

PRINCIPAL SECRETÁRIO ADJUNTO / MINISTÉRIO
DE POPULAÇÃO, REFUGIADOS E MIGRAÇÃO

Kelly Ryan

CONSELHEIRA GERAL ASSOCIADA, DIVISÃO LEI
DE ASILO E REFUGIADOS/ SERVIÇO DE IMIGRAÇÃO
E NATURALIZAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

ORGANIZAÇÕES

E ORGANISMOS DIVERSOS

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Erika Feller

DIRECTORA

Anne-Willem Bijlaved

DIRECTOR DO GABINETE PARA A EUROPA

Jon Annes van der Klaauw

AGENTE SÉNIOR PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS

181

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Amnistia Internacional
Gabinete da EU
Maria-Teresa Gil-Bazo
DIRECTORA EXECUTIVA

Commission Permanente
de Recours des Réfugiés
Serge Bodart
PRESIDENTE

Comissão Europeia
António Vitorino
COMISSÁRIO EUROPEU DA JUSTIÇA
E ASSUNTOS INTERNOS
Muriel Guin
ADMINISTRADORA, IMIGRAÇÃO/ASILO / DG JAI
Jean-Louis de Brouwer
CHEFE, NÚCLEO IMIGRAÇÃO/ASILO
Gustaaf Borchardt
DIRECTOR

Conselho da Europa
Geza Tessenyi
ADMINISTRADOR, SECRETÁRIO DO CAHARL

European Council on Refugees
and Exiles (ECRE)
Peer Banek
SECRETÁRIO GERAL
Friso Roscam Abbing
CHEFE / GABINETE U.E.

ICMPD
Gerda Theuermann
VICE-DIRECTORA

Organização Internacional
para as Migrações (OIM)
Brunson Mckinley
DIRECTOR-GERAL
Anne-Maria Buschman-Petit
CONSELHEIRA POLÍTICA
Luis Miguel Ruiz-Rios
CHEFE DA MISSÃO EM PORTUGAL

Parlamento Europeu
Pernille Frahm
DEPUTADA

REPRESENTAÇÕES PERMANENTES JUNTO DA U.E.

Kimberly Deblauw
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Riku Eksymr
CONSELHEIRO / FINLÂNDIA

Didier François
FRANÇA

Maria Micheloyannaki
CONSELHEIRA JAI / GRÉCIA

W.W. Sturms
CONSELHEIRO / PAÍSES BAIXOS

Michael Fay
ATTACHÉ PARA A JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS /
IRLANDA

Gabriela Ventura
CONSELHEIRA / PORTUGAL

Adrian Jones
PRIMEIRO SECRETÁRIO / REINO UNIDO

Secretariado do Conselho
Stephen Ellis
CHEFE DE DIVISÃO

EMBAIXADAS EM LISBOA

Estónia
Hele Kariland
DIPLOMATA

Lituânia
Dalius Cekuolis
EMBAIXADOR

Luxemburgo
Paul Duhr
EMBAIXADOR

Reino Unido
John Holmes
EMBAIXADOR
Andrew Heyn
PRIMEIRO SECRETÁRIO (ASSUNTOS POLÍTICOS)
Sandra Tyler-Haywood
(IMPRESA E RELAÇÕES PÚBLICAS)

República checa
Václav Hubinger
EMBAIXADOR

República da Eslováquia
Petra Standerova
ATTACHÉ

Turquia
Nihat Civaner
CÔNSUL

182

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

183

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

184

Actas relativas
à conferência
europeia sobre
ASILO

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Rua Conselheiro José Silvestre Ribeiro, 4 · 1600-007 Lisboa

Tel.: 217115000 + e-mail: sef@sef.pt