



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.12.1998
COM(1998) 733 final

98/0357 (CNS)

Proposta de
DECISÃO DO CONSELHO

relativa a uma acção comum adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, estabelecendo medidas destinadas a apoiar na prática o acolhimento e repatriamento voluntário de refugiados, pessoas deslocadas e requerentes de asilo

(Apresentada pela Comissão)

SÍNTESE

O Orçamento Geral da União Europeia para 1998 inclui três rubricas orçamentais, ligadas entre si, relativas aos refugiados, às pessoas deslocadas e aos requerentes de asilo, que foram introduzidas pela primeira vez pelo Parlamento Europeu em 1997. Os objectivos destas rubricas são, respectivamente :

- Melhorar as condições de acolhimento dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas e facilitar o acesso aos procedimentos requeridos para efeitos de asilo nos Estados-membros da União Europeia¹.
- Facilitar o repatriamento voluntário dos refugiados, das pessoas deslocadas e dos requerentes de asilo da União Europeia para os respectivos países de origem e a sua reintegração nesses países².
- Apoiar a integração dos refugiados nos Estados-membros³.

As duas rubricas orçamentais relativas ao acolhimento e ao repatriamento voluntário inserem-se no âmbito da política de asilo, estando cobertas pelas disposições relativas à justiça e aos assuntos internos consagradas no Título VI do Tratado da União Europeia. A rubrica relativa à integração insere-se no âmbito da política social, devendo ser tratada ao abrigo do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Tanto em 1997 como em 1998, a Comissão estabeleceu com êxito projectos-piloto no quadro destas três rubricas. Ao executar estas rubricas, a Comissão teve plenamente em conta a necessidade de assegurar a complementaridade entre os projectos estabelecidos no quadro destas três rubricas e outras medidas adoptadas pela Comissão relativamente aos refugiados e às pessoas deslocadas, por forma a garantir uma abordagem coerente e integrada. A experiência da Comissão no âmbito destas três rubricas mostra que há uma grande procura de acção a nível da União Europeia nestes domínios.

Ao estabelecer o orçamento para 1997, o Parlamento Europeu deu indicações claras no sentido de que a Comissão deveria submeter, até ao final de 1998, propostas de base jurídica plena para estas rubricas orçamentais no âmbito dos refugiados. Subsequentemente, a Comissão comprometeu-se a fazê-lo. Durante o processo de estabelecimento do orçamento para 1999, o Parlamento Europeu convidou a Comissão a apresentar uma comunicação que definisse uma abordagem global para os refugiados, as pessoas deslocadas e os requerentes de asilo com base em acções existentes. No orçamento para 1999, a rubrica relativa à integração manteve a sua presente forma, enquanto que as outras duas rubricas relativas ao acolhimento e ao repatriamento voluntário foram fundidas numa única.

¹ B5-803.

² B7-6008.

³ B3-4113.

A Comissão apresenta, por conseguinte, um pacote de duas propostas complementares que refere os objectivos das acções a desenvolver, as disposições existentes no âmbito do Tratado e a estrutura do orçamento para 1999.

- A primeira proposta prevê um programa de acção comunitário destinado a favorecer a integração dos refugiados na União Europeia⁴, com base no artigo 235º do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia.
- A segunda proposta incide numa Acção Comum que estabelece medidas destinadas a apoiar concretamente o acolhimento e o repatriamento voluntário dos refugiados, das pessoas deslocadas e dos requerentes de asilo⁵, com base no artigo K.3 do Tratado sobre a União Europeia.

Consideradas como um todo, ambas as propostas reflectem uma abordagem global relativa aos refugiados, às pessoas deslocadas e aos requerentes de asilo. As medidas destinadas a melhorar as condições de acolhimento na União Europeia centrar-se-ão nos requerentes de asilo e nas pessoas deslocadas, ou seja, pessoas ainda não colocadas sob protecção ou beneficiárias de protecção temporária. As medidas de integração incidirão em pessoas reconhecidas como refugiados ou, em função dos Estado-membro em causa, naquelas beneficiárias de outras formas de protecção que lhes permitem permanecer no território dos Estados-membros, sendo assim candidatos adequados para uma integração total na sociedade. As medidas destinadas a incentivar o repatriamento voluntário abrangerão os refugiados, as pessoas deslocadas e os requerentes de asilo, tendo em conta o facto de que as pessoas que tiverem requerido ou forem beneficiárias de protecção na União Europeia poderão, contudo, desejar regressar aos seus países de origem quando a situação local permitir um regresso em condições de segurança.

⁴ COM(1998) 731.

⁵ COM(1998) 733.

INTRODUÇÃO

A Comissão congratula-se com o facto de, após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, as questões relativas à imigração e ao asilo deixarem de caber no âmbito do Título VI do Tratado da União Europeia, passando a constituir uma área de competência comunitária nos termos do novo Título IV do Tratado que institui a Comunidade Europeia, com a nova redacção. A presente proposta, que se funda na base jurídica actualmente facultada pelo Título VI do Tratado da União Europeia, destina-se a cobrir o período de transição durante o qual é razoável esperar que seja concluída a ratificação do Tratado de Amsterdão e se assista à sua entrada em vigor.

Não se afigura necessário esperar pela vigência do Tratado de Amsterdão para apresentar a presente proposta de acção comum. Respondendo às preocupações do Parlamento e do Conselho, a Comissão comprometeu-se a apresentar até ao final de 1998 uma proposta de base jurídica para as despesas referentes ao acolhimento e repatriamento voluntário de requerentes de asilo, pessoas deslocadas e refugiados. Além disso, um acordo rápido sobre esta proposta facilitaria bastante uma execução eficaz do orçamento de 1999.

Foi assim que a Comissão apresentou um instrumento cuja base jurídica é o artigo K do Tratado da União Europeia, embora sem deixar de tomar em conta as alterações que se verificarão nas disposições institucionais em matéria de imigração e asilo em resultado do Tratado de Amsterdão. Deste modo, a proposta prevê que sejam mantidas no exercício orçamental de 1999 as regras de gestão dos exercícios de 1997 e 1998, embora no exercício de 2000 as regras de gestão aplicáveis sejam similares às utilizadas em relação às medidas plenamente abrangidas pela competência comunitária.

Esta abordagem virada para o futuro foi concebida de forma a permitir ao Conselho adoptar rapidamente um instrumento que fornecerá uma base jurídica transitória adequada. A Comissão espera em seguida apresentar outra proposta de decisão do Conselho, baseada no Tratado que institui a Comunidade Europeia, fornecendo uma base jurídica para os exercícios orçamentais de 2001 e seguintes. Esta decisão visará estabelecer uma abordagem global das acções relacionadas com requerentes de asilo, pessoas deslocadas e refugiados, tendo plenamente em conta a evolução decorrente da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão.

No entanto, se a actual proposta não for adoptada antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, a Comissão apresentará uma proposta revista baseada no Tratado que institui a Comunidade Europeia pouco depois da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão.

FUNDAMENTAÇÃO

A. ANTECEDENTES

Em 1997 foram acrescentadas ao Orçamento Geral da União Europeia duas novas rubricas relativas aos requerentes de asilo, às pessoas deslocadas e aos refugiados. A rubrica orçamental B5-803 destinava-se a financiar medidas de admissão e instalações de acolhimento para requerentes de asilo e pessoas deslocadas, tendo em conta a noção de responsabilidade partilhada entre os Estados-membros. A rubrica orçamental B7-6008 destinava-se a financiar medidas para facilitar o repatriamento voluntário e a reintegração nos seus países de origem de requerentes de asilo e pessoas deslocadas que tenham obtido uma protecção temporária num dos Estados-membros da União Europeia.

Em 22 de Julho de 1997, o Conselho adoptou duas acções comuns fornecendo bases jurídicas anuais para estas rubricas orçamentais: a acção comum relativa ao financiamento de projectos específicos a favor das pessoas deslocadas que obtiveram protecção temporária nos Estados-membros e dos requerentes de asilo⁶ (referente à rubrica B7-6008); e a acção comum relativa ao financiamento de projectos específicos a favor dos requerentes de asilo e dos refugiados⁷ (referente à rubrica B5-803). A Comissão estabeleceu seguidamente em 1997 um total de cinquenta projectos-piloto relativos a estas duas rubricas orçamentais, como se indica no "Relatório da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu sobre a execução em 1997 das rubricas orçamentais B7-6008 e B5-803 relativas aos requerentes de asilo, às pessoas deslocadas e aos refugiados"⁸.

O Orçamento Geral da União Europeia para 1998 voltou a atribuir dotações para o acolhimento e repatriamento voluntário de requerentes de asilo, pessoas deslocadas e refugiados. Em 27 de Abril de 1998, o Conselho aprovou a renovação por mais um ano das duas acções comuns adoptadas em 1997⁹. Desde então, a Comissão estabeleceu uma nova série de projectos ao abrigo destas duas rubricas orçamentais.

O Parlamento Europeu solicitou à Comissão que apresentasse antes do final de 1998 uma base jurídica plena para estas duas rubricas orçamentais. Do mesmo modo, quando foram adoptadas as acções comuns de 1997, a Comissão comprometeu-se perante o Conselho a submeter até ao final de 1998 uma proposta de base jurídica para as duas rubricas orçamentais, tendo reiterado este compromisso aquando da renovação das duas acções comuns, em 1998.

⁶ 97/477/JAI, JO L 205 de 31.7.1997, p. 3.

⁷ 97/478/JAI, JO L 205 de 31.7.1997, p. 5.

⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SEC(1998) 1263, de 16 de Julho de 1998.

⁹ Acção Comum de 27 de Abril de 1998 adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa ao financiamento de projectos específicos a favor das pessoas deslocadas que obtiveram protecção temporária nos Estados-membros e dos requerentes de asilo, 98/304/JAI, JO L 138 de 9.5.1998, p. 6; Acção Comum de 27 de Abril de 1998 adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa ao financiamento de projectos específicos a favor dos requerentes de asilo e dos refugiados, 98/305/JAI, JO L 138 de 9.5.1998, p. 8.

B. ÂMBITO DA PROPOSTA

A presente proposta reúne num único instrumento jurídico, por um lado, medidas destinadas a melhorar as condições de acolhimento e o acesso aos procedimentos de asilo e, por outro lado, medidas para facilitar o repatriamento voluntário e a reintegração. Trata-se de criar um instrumento que permita à União reagir com flexibilidade às necessidades mutáveis e às pressões futuras, tendo em conta o princípio da responsabilidade partilhada entre os Estados-membros.

(i) Acolhimento e ajuda em matéria de procedimento

Para que se afirme plenamente a longo prazo o princípio da responsabilidade partilhada entre os Estados-membros, a Comissão pensa que é necessário assegurar que todos os Estados-membros estejam em condições de receber requerentes de asilo e pessoas deslocadas, respeitando normas mínimas comuns. Ainda que os efeitos de tais esforços não venham a fazer-se sentir desde logo na União Europeia, esta estratégia poderá resultar a longo prazo, quer para as pessoas carecidas de protecção internacional, quer para os próprios Estados-membros.

No que respeita às pessoas que procuram uma protecção internacional, é evidente a vantagem de beneficiar de normas mínimas quanto a meios de subsistência e procedimentos de asilo adequados. Tal como o Tratado da União Europeia, o Tratado de Amsterdão garante efectivamente que qualquer medida tomada no domínio do asilo deve ser compatível, quer com a Convenção de 1951 relativa aos Estatutos dos Refugiados, quer com a Convenção Europeia de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950¹⁰. Para que sejam efectivamente assegurados os direitos garantidos por estes instrumentos, é indispensável que os procedimentos que permitem solicitar uma protecção sejam simultaneamente equitativos e acessíveis e que as pessoas que reclamam tal protecção internacional disponham dos meios de subsistência suficientes para exercerem efectivamente os seus direitos.

Um dos princípios de base da Convenção de Dublin é que o Estado-membro responsável pela presença de um requerente de asilo no território da União Europeia deve encarregar-se igualmente de examinar o pedido de asilo. Em geral, trata-se do Estado-membro a que chegou o requerente de asilo. Para que este princípio se aplique na realidade, é indispensável que as pessoas que reclamam uma protecção internacional possam efectivamente solicitar o asilo no primeiro Estado-membro em que dão entrada, qualquer que ele seja, e recebam os meios de subsistência adequados enquanto durar o procedimento de asilo. Tais medidas permitiriam reduzir os movimentos de migrações secundárias no seio da União Europeia.

¹⁰ No que diz respeito às actuais disposições do Tratado, ver o segundo parágrafo do artigo F e o primeiro parágrafo do artigo K.2 do Tratado da União Europeia. No que respeita ao período subsequente à entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, ver o artigo 6º do Tratado da União Europeia com a actual redacção e o nº 1 do artigo 63º do Tratado modificado que institui a Comunidade Europeia.

A abordagem acima exposta corresponde absolutamente ao calendário estabelecido pelo Tratado de Amsterdão. O Tratado que institui a Comunidade Europeia, na redacção actual, determina expressamente que, no prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, o Conselho aprove medidas relativas a normas mínimas sobre o acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros (artigo 63º, nº 1, alínea b), e sobre o procedimento de concessão ou de retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros (artigo 63º, nº 1, alínea d). Além disso, o Tratado de Amsterdão prevê medidas relativas a normas mínimas respeitantes à concessão de protecção temporária a pessoas deslocadas (artigo 63º, nº 2, alínea a), bem como medidas tendentes a assegurar um equilíbrio entre os esforços assumidos pelos Estados-membros ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas (artigo 63º, nº 2, alínea b). As propostas em curso da Comissão nestes dois últimos domínios¹¹, actualmente baseadas no Tratado da União Europeia, tratam expressamente dos direitos sociais concedidos aos beneficiários de um regime de protecção temporária e prevêem que, nesta matéria, a União possa pôr em prática o princípio da responsabilidade partilhada por meio de medidas financeiras, incluindo projectos em matéria de acolhimento baseados na rubrica orçamental B5-803.

(ii) Repatriamento voluntário e reintegração

Medidas devidamente concebidas para facilitar o repatriamento voluntário e a reintegração são realmente benéficas, tanto para os Estados-membros como para os países de origem e para os próprios repatriados, que podem reconstruir a sua vida nos respectivos países. Por sua vez, os repatriados podem levar competências e conhecimentos necessários para os países de origem. Os Estados-membros que suportam as consequências financeiras do acolhimento dos refugiados, das pessoas deslocadas e dos requerentes de asilo terão também menores encargos a suportar.

O financiamento comunitário das medidas de repatriamento voluntário destina-se a promover uma cooperação acrescida entre os Estados-membros neste domínio. Será possível explorar abordagens inovadoras e notar as melhores práticas, de forma a que todos os Estados-membros possam explorar os resultados obtidos e aplicar as respectivas lições, se o desejarem.

A categoria susceptível de beneficiar de medidas de repatriamento voluntário é vasta, pois compreende as pessoas deslocadas, os requerentes de asilo e os refugiados reconhecidos como tal.

Praticamente todos os Estados-membros reagiram ao conflito na ex-Jugoslávia oferecendo uma protecção temporária especial às pessoas que dele fugiam, pelo que foi possível pôr em funcionamento dispositivos de acolhimento acelerado, deixando para mais tarde o procedimento de asilo completo. Já atrás se falou na proposta da Comissão destinada a promover uma abordagem comum a nível da União no que diz respeito à introdução e supressão progressiva dos regimes de protecção temporária¹². Por definição, a protecção

¹¹ Proposta alterada de acção comum relativa à protecção temporária de pessoas deslocadas, JO C 268 de 27.8.1998, p. 13; proposta de acção comum relativa à solidariedade no acolhimento e permanência dos beneficiários da protecção temporária de pessoas deslocadas, JO C 268 de 27.8.1998, p. 22.

¹² Ver nota de rodapé nº 6.

temporária limita-se ao período durante o qual a situação reinante no país de origem não permite um retorno seguro das pessoas em causa em condições conformes com a dignidade humana. A noção de protecção temporária pressupõe, nomeadamente, que se possa reafectar os recursos a outras pessoas necessitadas quando melhore sensivelmente a situação nas regiões inicialmente afectadas. Se a situação no país de origem melhorar suficientemente num prazo razoável, o regime da protecção temporária implica o retorno ao país de origem das pessoas que deixam de ter necessidade de uma protecção internacional¹³. Segundo a proposta modificada de acção comum relativa à protecção temporária das pessoas deslocadas, no termo de um regime de protecção temporária importa dar prioridade ao encorajamento ao repatriamento voluntário¹⁴. As medidas de repatriamento voluntário desempenharam já um papel importante no contexto do retorno de pessoas deslocadas da ex-Jugoslávia.

O presente projecto de acção comum prevê que as medidas de repatriamento voluntário financiadas sejam igualmente abertas aos refugiados reconhecidos como tal. No decurso da fase preparatória que precede o estabelecimento da proposta, o Conselho e a Comissão decidiram, de comum acordo, que as pessoas que tenham obtido uma autorização de residência permanente num dos Estados-membros possam igualmente beneficiar de medidas destinadas a facilitar o repatriamento voluntário¹⁵. Esta abordagem fundava-se na premissa de que importava não limitar os programas de repatriamento às pessoas para as quais não havia sido encontrada uma solução duradoura. No caso do conflito na ex-Jugoslávia, certos Estados-membros decidiram conceder à grande maioria das pessoas que chegavam ao seu território e tinham necessidade de uma protecção internacional, um estatuto de refugiado, em lugar de uma forma de protecção temporária. Ainda que o reconhecimento do estatuto de refugiado conduza em geral, num determinado momento, à concessão de uma autorização de residência permanente nos Estados-membros, daqui não resulta necessariamente que os refugiados desejosos de regressar aos seus países de origem não devam poder fazê-lo com a necessária assistência.

As medidas de repatriamento voluntário poderão igualmente interessar os requerentes de asilo, nomeadamente aqueles que ainda não obtiveram uma decisão definitiva sobre o seu pedido de asilo. Com efeito, algumas pessoas são introduzidas nos Estados-membros por traficantes que as aconselham a solicitar asilo para permanecerem no território dos Estados-membros, apesar de não estarem sujeitas a qualquer perseguição e, por conseguinte, não terem grandes probabilidades de virem a ser reconhecidas como refugiados. Deve dar-se a estas pessoas a oportunidade de participar em projectos que possam induzi-las a retirar voluntariamente o seu pedido de asilo e a voltar de vez aos respectivos países de origem. Em muitos casos, isto seria o melhor para as pessoas afectadas, atenuando simultaneamente a pressão sobre os procedimentos de concessão de asilo dos Estados-membros. Os requerentes de asilo que receberam uma recusa definitiva,

¹³ O artigo nº 13 da proposta modificada de acção comum relativa à protecção temporária de pessoas deslocadas (nota de rodapé nº 6) prevê a adopção eventual de medidas a longo prazo, caso o Conselho não tenha posto termo ao regime de protecção temporária, cinco anos após a sua introdução.

¹⁴ Artigo 4º, nº 3, da Acção Comum (nota de rodapé nº 6).

¹⁵ Declaração nº 3 da Acta, feita tanto em 1997 como em 1998, por ocasião da adopção das acções comuns referidas nas notas de rodapé nºs 1, 2 e 4.

mas que ainda não deixaram o território dos Estados-membros, podem estar igualmente interessados. Os requerentes a quem tenha sido recusado o asilo poderão obter uma autorização de residência ao abrigo de outras obrigações internacionais ou por motivos humanitários, ou poderão até reunir as condições de admissão com outros fundamentos. No entanto, se não for este o caso, encontrar-se-ão geralmente em situação irregular e não estarão autorizados a permanecer no território dos Estados-membros. Na sua Comunicação de 1994 ao Conselho e ao Parlamento Europeu respeitante às políticas de imigração e de asilo¹⁶, a Comissão assinalou que, no que respeita às pessoas detectadas em situação irregular, a melhor forma de repatriamento continuava a ser o regresso voluntário. Os sistemas de regresso voluntário são rentáveis, se comparados com o custo de um repatriamento forçado, podendo parecer mais vantajosos para os governos. Ao mesmo tempo, a perspectiva de um regresso voluntário, devidamente preparado, em lugar de uma expulsão pela força, pode ser mais atractiva para as pessoas em causa. Ainda que se possa considerá-la uma componente necessária do controlo da imigração, a expulsão deve ser vista como um meio de último recurso em relação a pessoas em situação irregular que não estão dispostas a partir voluntariamente. Na sua comunicação de 1994, a Comissão salientou que os Estados-membros enfrentavam dificuldades para pôr em prática políticas de repatriamento forçado¹⁷; a experiência adquirida desde então mostra que a situação não evoluiu. A presente acção comum encoraja, pois, os Estados-membros a experimentarem sistemas de regresso voluntário como uma solução efectiva e prática, susceptível de substituir uma política fundada unicamente em medidas coercivas, onerosas e difíceis de pôr em prática.

(iii) Implementação das medidas

A base jurídica não deve conter necessariamente disposições relativas a cada aspecto da implementação das medidas de acolhimento e de repatriamento voluntário. A acção comum sublinha que a Comissão é responsável pela gestão das medidas e precisa expressamente que, ao fazê-lo, deve respeitar as disposições do Regulamento Financeiro. Para implementar a acção comum, a Comissão publicará directrizes destinadas a ajudar os eventuais candidatos e a explicar-lhes os pormenores do procedimento administrativo a seguir.

A Comissão tenciona especificar nas directrizes que poderão beneficiar de um financiamento os pedidos emanados, por um lado, das autoridades nacionais, regionais e locais e, por outro lado, das organizações não-governamentais (ONG), das organizações não-governamentais internacionais (ONGI) e das organizações internacionais. O critério de base aplicável ao requerente será a inexistência de fins lucrativos. A Comissão entende ser importante preservar um equilíbrio adequado entre as organizações oficiais e as não-governamentais. As primeiras têm um papel-chave a desempenhar, por exemplo na construção de infra-estruturas de acolhimento no território da União, se as medidas contribuírem para uma partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-membros. Por seu lado, sendo independentes, as organizações não-governamentais podem estar em melhores condições para fornecer serviços às pessoas deslocadas, como o aconselhamento sobre as possibilidades de repatriamento voluntário. A Comissão insistirá também no aspecto prático da ajuda fornecida ao abrigo desta acção comum.

¹⁶ COM(94) 23 final, de 23 de Fevereiro de 1994. Ver nomeadamente os pontos 111 e 112.

¹⁷ Ver a nota de rodapé nº 11.

C. COMENTÁRIOS RELATIVOS A CADA ARTIGO

Artigo 1º

Este artigo descreve em termos gerais as medidas a estabelecer a título da acção comum e prevê um financiamento comunitário. Coloca-se a tónica no aspecto concreto das medidas financiadas. Trata-se de oferecer uma ajuda prática e concreta no domínio do acolhimento e do repatriamento voluntário. A acção comum visa promover uma abordagem integrada global nos dois domínios por ela abrangidos.

No que diz respeito à admissão e ao acolhimento, o domínio de aplicação compreende simultaneamente as condições de acolhimento enquanto tais e as medidas a prever para que os procedimentos de asilo sejam equitativos e acessíveis às pessoas que desejam pedir uma protecção internacional. O domínio de aplicação das medidas limita-se à melhoria das condições de acolhimento e dos procedimentos nos Estados-membros da União Europeia. Não poderão ser financiadas ao abrigo desta acção comum as medidas de acolhimento fora da União (embora, no respeitante aos países candidatos, estejam disponíveis fundos no quadro do programa PHARE para o desenvolvimento das instituições no domínio da justiça e dos assuntos internos). O artigo refere-se ao acolhimento dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas, mas sem invocar os refugiados. No caso relativamente raro de os interessados já terem sido reconhecidos como refugiados antes da sua chegada ao território do Estado-membro, poderão imediatamente solicitar medidas de integração financiadas pelo orçamento comunitário.

No domínio do repatriamento voluntário, as medidas permitirão preparar e facilitar o regresso, bem como a reintegração no país de origem. Por outras palavras, as despesas relacionadas com os repatriamentos, tanto nos Estados-membros da União Europeia como nos países de origem, serão elegíveis para um financiamento comunitário ao abrigo da acção comum. Poderão beneficiar dos projectos relativos ao repatriamento, não apenas os refugiados, mas também os requerentes de asilo e as pessoas deslocadas. Com efeito, muitas pessoas que obtiveram um estatuto permanente num dos Estados-membros poderão prever um dia o retorno ao país de origem, se a situação local evoluir suficientemente. O Conselho e a Comissão fizeram em 1997 e em 1998 uma declaração conjunta confirmando o facto de os fundos em questão poderem ser afectados a projectos de ajuda ao retorno voluntário de nacionais de países terceiros que eram titulares de uma autorização de residência num dos Estados-membros.

Artigo 2º

Este artigo define as categorias visadas pela acção comum. Os termos "requerente de asilo" e "pessoas deslocadas" são definidos de maneira diferente, consoante se trate do acolhimento ou do repatriamento voluntário. Em ambos os casos, a situação das "pessoas deslocadas" é ligeiramente mais ampla do que no entendimento habitual, pois engloba formas de protecção temporária e complementar.

No caso do acolhimento, as "pessoas deslocadas" compreendem simultaneamente os actuais beneficiários de um regime de protecção temporária ou de formas subsidiárias de protecção e as pessoas que aguardam uma decisão sobre a eventual concessão dessa protecção. Com efeito, pode revelar-se necessário assistir as pessoas desde a sua chegada

ao território dos Estados-membros, antes de se poder determinar o seu estatuto. No entanto, no que diz respeito ao repatriamento, a definição de "pessoas deslocadas" abrange unicamente os beneficiários efectivos de um regime de protecção temporária ou de formas subsidiárias de protecção.

A definição dos "requerentes de asilo" é clássica no que diz respeito ao acolhimento, na medida em que se refere a pessoas que apresentaram um pedido de asilo sobre o qual ainda não foi proferida uma decisão. Esta definição inspira-se da que consta da Convenção de Dublin. Para efeitos de repatriamento, no entanto, a definição foi alargada aos requerentes de asilo "recusados", cujo pedido de asilo foi definitivamente rejeitado, mas que se encontram ainda no território da UE. Esta definição permitirá aos Estados-membros encarar a possibilidade de um repatriamento voluntário como alternativa à expulsão das pessoas cujo pedido de asilo foi recusado.

Artigo 3º

Este artigo e o seguinte descrevem em pormenor os domínios concretos abrangidos pela acção comum. O artigo 3º enumera as cinco áreas principais de actividade no domínio do acolhimento.

A alínea a) trata das infra-estruturas de acolhimento, isto é, do alojamento dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas, bem como dos centros de acolhimento. Com efeito, verifica-se que a qualidade e o número de instalações de acolhimento diferem sensivelmente de um Estado-membro para outro dentro da União Europeia. São necessários investimentos para ajudar os Estados-membros insuficientemente equipados, de forma a que os requerentes de asilo e as pessoas deslocadas que solicitam uma protecção internacional possam ser albergados em condições satisfatórias nos respectivos territórios.

A alínea b) descreve as medidas necessárias para garantir a equidade, a eficácia e a acessibilidade dos procedimentos de asilo. A Resolução do Conselho de 20 de Junho de 1995 relativa às garantias mínimas dos processos de asilo¹⁸ regista um certo número de exigências de base, enumeradas na presente acção comum. Por si sós, as medidas destinadas a melhorar as condições de acolhimento não são suficientes, devendo ser acompanhadas de acções que assegurem às pessoas que solicitam uma protecção internacional o acesso a procedimentos de asilo equitativos e eficazes.

A alínea c) refere-se às disposições sociais a favor dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas. Este parágrafo integra nomeadamente a proposta de acção comum da Comissão relativa à solidariedade no acolhimento e alojamento dos beneficiários da protecção temporária e das pessoas deslocadas. Este ponto assumirá cada vez mais importância nos próximos anos, à medida que a União adoptar normas mínimas para o acolhimento dos requerentes de asilo.

A alínea d) trata da assistência a conceder às categorias vulneráveis. A Resolução do Conselho de 26 de Junho de 1997 relativa aos menores não acompanhados naturais de países terceiros¹⁹ define as boas práticas aplicáveis em matéria de condições de acolhimento e de procedimentos de asilo para estas pessoas. Esta alínea refere igualmente,

¹⁸ JO C 274 de 19.9.1996, p. 13.

¹⁹ JO C 221 de 19.7.1997, p. 23.

de forma expressa, as vítimas de torturas e de violações e as pessoas que necessitam de cuidados médicos especiais, admitindo que será por vezes necessário adaptar as condições de acolhimento e/ou assistência durante os procedimentos de asilo para serem tidas em conta as necessidades especiais destas pessoas.

A alínea e) trata da sensibilização do público. Os cidadãos da União Europeia estão pouco ou mal informados em geral sobre as obrigações internacionais em relação aos requerentes de asilo e à política de asilo da União Europeia. Este problema exige uma sensibilização horizontal do público, o que vai no sentido de uma União mais próxima do cidadão. Medidas horizontais de sensibilização do público poderão ser particularmente adequadas quando se trate de explicar à população local o objectivo de uma medida financiada ao abrigo desta acção comum, como a construção de um centro de acolhimento.

Artigo 4º

Este artigo descreve as principais medidas elegíveis para um financiamento no quadro do repatriamento voluntário e da reintegração no país de origem. O nº 1 define os três principais tipos de medidas que podem beneficiar de um financiamento.

A alínea a) do nº 1 diz respeito à recolha e difusão de informações sobre o repatriamento. Aqueles que encaram a hipótese de um repatriamento ou já estão a organizá-lo são confrontados com diversas questões eminentemente práticas e com a necessidade de informações concretas, exactas e fiáveis sobre a situação no seu país de origem. Para que sejam eficazes, importa que os projectos de ajuda ao repatriamento se baseiem em informações fidedignas.

A alínea b) do nº 1 trata dos serviços de aconselhamento a fornecer aos candidatos ao repatriamento. Importa não perder de vista que a decisão de retorno não é fácil de tomar e exige tempo. Os serviços de aconselhamento podem desempenhar um papel vital na ajuda às pessoas que pensam regressar, levando-as a examinar as possibilidades e os obstáculos que se apresentam, para tomarem, no final, uma decisão devidamente amadurecida. Este ponto prevê igualmente a possibilidade de enquadrar as pessoas que já decidiram regressar, mas têm necessidade de uma ajuda ou de um apoio durante o período em que aguardam a viagem de regresso.

A alínea c) do nº 1 trata da formação e do ensino. As pessoas que regressam ao seu país de origem passaram frequentemente algum tempo no país de acolhimento, o que pode ocasionar certos problemas. Podem não ter tido a possibilidade de praticar a sua profissão ou ofício no país de acolhimento, de forma que são necessários cursos de reciclagem para as reactualizar nos respectivos domínios. Podem igualmente ser confrontadas com uma situação nova no seu país de origem, o que supõe que tenham de adquirir novas competências para garantirem a sua subsistência. A formação e o ensino necessários para fornecer aos candidatos ao retorno as competências que lhes serão úteis em seguida, podem, portanto, desempenhar um papel importante para facilitar o repatriamento.

O nº 2 deste artigo enumera as medidas que, sem poderem beneficiar de um financiamento por si sós, poderão ser integradas num projecto de repatriamento global.

A primeira destas medidas, mencionada na alínea a) do nº 2, diz respeito às despesas de transportes. Além do custo do repatriamento para o candidato ao regresso, esta rubrica poderá igualmente cobrir despesas como o transporte de equipamento doméstico de um Estado-membro para o país de origem. Deve igualmente cobrir as visitas efectuadas ao país de origem a título exploratório, se a legislação nacional as autorizar.

A alínea b) do nº 2 precisa que as medidas destinadas a apoiar a reintegração no país de origem podem igualmente ser objecto de um financiamento, se não fizerem parte de um projecto integrado. Um apoio contínuo e medidas de reintegração no país de origem permitem garantir a permanência do repatriamento e reduzir o risco de que a pessoa repatriada renuncie e regresse ao Estado-membro em que se refugiara. A ajuda no país de origem pode assumir diversas formas, como um serviço permanente de acompanhamento e consulta, actividades, nomeadamente de formação, associando as pessoas repatriadas e aquelas que se conservaram no país de origem, a fim de reduzir as tensões entre as duas comunidades; em certas circunstâncias, é de prever uma ajuda financeira limitada para facilitar a reinstalação no país de origem. Para a implementação desta disposição da acção comum, a Comissão esforçar-se-á por que todas as medidas financiadas no país de origem completem as que são financiadas nesse país ao abrigo de outros programas comunitários ou, pelo menos, sejam compatíveis com estes.

Artigo 5º

Este artigo define os critérios que a Comissão deverá ter em conta para seleccionar os projectos implementados ao abrigo da acção comum.

Artigo 6º

Trata-se da habitual cláusula relativa ao controlo financeiro e aos poderes da Comissão e do Tribunal de Contas nesta matéria. Tem por objecto garantir um controlo adequado das despesas efectuadas a título da presente acção comum.

Artigo 7º

Este artigo estabelece as condições gerais de financiamento ao abrigo do orçamento comunitário. O nº 1 fixa um limite superior global, em conformidade com o princípio segundo o qual a contribuição do orçamento comunitário pode exceder a contribuição emanada de fontes nacionais ou de outras fontes. A contribuição do orçamento comunitário não pode exceder o limite de 80%, de forma a encorajar a plena participação de organizações não-governamentais, algumas das quais poderiam ter dificuldades em encontrar um co-financiamento, se o limite máximo da contribuição comunitária fosse fixado a um nível inferior. O nº 2 consigna o princípio segundo o qual a contribuição comunitária pode cobrir todas as despesas relevantes directamente relacionadas com um projecto, sob condições especificadas em directrizes a estabelecer pela Comissão. Prevê-se que essas directrizes estabeleçam um limite máximo, nomeadamente quanto às despesas administrativas, sublinhando assim o carácter operacional, mais que administrativo, das medidas abrangidas pela presente acção comum. Prevê-se uma certa flexibilidade para ter em conta circunstâncias particulares.

Artigo 8º

Este artigo fixa as regras normais de procedimento aplicáveis às medidas financiadas pelo orçamento comunitário no quadro deste tipo de instrumento.

Artigo 9º

Este artigo consagra como princípio que a Comissão é responsável pela implementação das medidas, prevendo que possa recorrer a uma assistência técnica para assegurar a eficácia dessa implementação. Esta assistência técnica poderá ser utilizada no quadro das seguintes missões:

- (a) Aspectos preliminares da implementação das medidas: informática, bases de dados, estabelecimento e difusão de directrizes aos candidatos;
- (b) Registo e avaliação das candidaturas e preparação dos documentos que deverão ser examinados pelo Comité instituído nos termos da acção comum;
- (c) Uma vez seleccionados os projectos, preparação dos acordos de financiamento;
- (d) Execução dos pagamentos e elaboração das notificações para reembolso e outras comunicações relativas ao bom funcionamento dos acordos.

As funções acima enumeradas, no entanto, serão levadas a efeito sob o controlo da Comissão e não serão consideradas delegadas pelos poderes públicos.

Todos os contratos celebrados em execução deste artigo devem conter uma cláusula relativa à conduta profissional do contratante, incluindo aspectos como os conflitos de interesses ou outros pontos incompatíveis com as exigências do contrato e da confidencialidade.

Artigo 10º

Este artigo permite à Comissão fixar prazos de apresentação das propostas de projectos.

Artigo 11º

Este artigo estabelece regras de gestão que, em primeiro lugar, deverão demonstrar eficácia e viabilidade e, em segundo lugar, terão em conta a transferência prevista da política de imigração e de asilo para a esfera de competência da Comunidade na pendência da acção comum, propondo uma abordagem em dois tempos.

No exercício orçamental de 1999 continuarão a ser aplicadas as disposições de comitologia utilizadas com êxito em 1997 e 1998. No exercício orçamental de 2000 será utilizado um procedimento de comité do tipo já proposto pela Comissão noutros domínios da competência comunitária. O procedimento de comité escolhido para utilização no ano 2000 é o procedimento consultivo estabelecido no artigo 3º da proposta da Comissão de decisão do Conselho que fixa as modalidades de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão²⁰.

²⁰ JO C 279 de 8.9.1998, p. 5.

Por ocasião da adopção das acções comuns de 1997 e de 1998, o Conselho e a Comissão declararam conjuntamente acordar "em que os eventuais instrumentos jurídicos destinados a desenvolver posteriormente acções nos domínios abrangidos pelas rubricas B7-6008 e B5-803 retomarão o sistema de tomada de decisões previsto na acção comum de 28 de Outubro de 1996, adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que estabelece um programa de incentivo e de intercâmbio destinado aos profissionais da Justiça (GROTIUS), publicado no JO L 287/3, de 8.11.1996". Na opinião da Comissão, que se baseia na experiência recolhida no quadro dos programas financeiros do Terceiro Pilar abrangidos pela rubrica orçamental B5-800, e tendo em conta montantes financeiros nitidamente mais importantes disponíveis em matéria de acolhimento e de repatriamento, corre-se o risco de estes procedimentos de comitologia serem demasiado pesados e carecerem de flexibilidade, impedindo assim uma implementação e uma gestão rápida e eficaz das rubricas orçamentais B7-6008 e B5-803. A experiência também mostrou que as disposições de comitologia aplicadas em 1997 e 1998, ainda que mais rígidas que as utilizadas na maioria das áreas de gasto comunitário, permitem alcançar um grau razoável de eficácia, ao mesmo tempo que assegura aos Estados-membros a possibilidade de serem ouvidos. À luz desta experiência, e atendendo às alterações nas disposições institucionais em matéria de asilo e imigração que são de esperar na vigência da presente acção comum, as disposições deste artigo representam uma abordagem razoável e equilibrada da questão das regras de gestão.

Artigo 12º

O acompanhamento e a avaliação das medidas financiadas a título desta acção comum são extremamente importantes. Este artigo prevê simultaneamente o acompanhamento contínuo dos projectos pela Comissão, o que pode implicar controlos *in loco*, e uma avaliação independente das medidas. O acompanhamento permanente tem por objectivo assegurar uma gestão financeira correcta das medidas financiadas ao abrigo desta acção comum. O exercício de avaliação permitirá medir o impacto a curto e a longo prazo das medidas e, assim, registar e difundir as boas práticas e as abordagens inovadoras interessantes. A Comissão disporá assim de uma informação valiosa, que poderá explorar por ocasião da implementação das medidas no futuro. O artigo prevê que a Comissão elabore um relatório destinado ao Parlamento Europeu e ao Conselho, dado que estas duas instituições representam a Autoridade Orçamental encarregada de disponibilizar as dotações necessárias.

Artigos 13º e 14º

As disposições relativas à entrada em vigor e à publicação no Jornal Oficial são as habitualmente previstas em actos deste tipo.

O artigo 13º prevê igualmente que a acção comum tenha a duração de dois anos. Como se explica na declaração preliminar da presente proposta, esta proporcionará uma base jurídica transitória para o período provável até à entrada em vigor do Tratado de Amsterdão. A Comissão propõe-se então apresentar uma nova proposta de decisão do Conselho, baseada no Tratado que institui a Comunidade Europeia, que estabelecerá a base jurídica para o exercício orçamental de 2001 e seguintes no que respeita às medidas relativas a requerentes de asilo, pessoas deslocadas e refugiados.

Proposta de
DECISÃO DO CONSELHO

relativa a uma acção comum adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, estabelecendo medidas destinadas a apoiar na prática o acolhimento e repatriamento voluntário de refugiados, pessoas deslocadas e requerentes de asilo

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado da União Europeia e, em especial, os seus artigos K.3, nº 2, alínea b), e K.8, nº 2,

Tendo em conta a proposta da Comissão²¹,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu²²,

1. Considerando que, em conformidade com o artigo K.1 do Tratado, os Estados-membros consideram ser a política de asilo uma questão de interesse comum;
2. Considerando que é importante, em conformidade com a tradição humanitária comum dos Estados-membros e de acordo com a Convenção de 28 de Julho de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, modificada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967, fornecer aos refugiados uma protecção adequada;
3. Considerando que devem ser tomadas em consideração as obrigações dos Estados-membros decorrentes da Convenção Europeia de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 4 de Novembro de 1950;
4. Considerando que é necessário assegurar condições de acolhimento adequadas para os requerentes de asilo e facilitar o acesso a procedimentos de asilo equitativos e eficazes a fim de proteger os direitos dos refugiados;
5. Considerando que é necessária uma ajuda concreta para criar as condições que permitam aos refugiados, pessoas deslocadas e requerentes de asilo que o desejem, deixar o território dos Estados-membros e regressar aos seus países de origem;
6. Considerando que convém prever que as medidas adoptadas ao abrigo da presente acção comum devem ser financiadas pelo orçamento comunitário;

²¹ JO ...

²² JO ...

7. Considerando que a adopção de uma acção comum relativa ao acolhimento e ao repatriamento voluntário dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas, facilitará a partilha das responsabilidades entre os Estados-membros,

ADOPTOU A PRESENTE ACÇÃO COMUM:

CAPÍTULO I

OBJECTO E ÂMBITO

Artigo 1º

Princípios e objectivos das medidas

1. A União tomará as medidas destinadas a apoiar na prática o acolhimento de requerentes de asilo e pessoas deslocadas, bem como o repatriamento voluntário de refugiados, pessoas deslocadas e requerentes de asilo, que serão elegíveis para obter uma ajuda financeira da Comunidade.
2. Os objectivos gerais das medidas são os seguintes:
 - a) Melhorar as condições de acolhimento dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas nos Estados-membros e apoiar procedimentos de asilo equitativos, eficazes e acessíveis às pessoas carecidas de protecção internacional;
 - b) Facilitar o repatriamento voluntário dos requerentes de asilo, pessoas deslocadas e refugiados, dos Estados-membros para os seus países de origem, bem como a sua reintegração nestes últimos.

Artigo 2º

Definições

1. Para efeitos da alínea a) do nº 2 do artigo 1º e do artigo 3º, entende-se por:
 - a) "*Pessoa deslocada*", qualquer pessoa autorizada a permanecer num Estado-membro ao abrigo de uma protecção temporária ou de formas subsidiárias de protecção, de acordo com as obrigações internacionais ou com a lei nacional do Estado-membro, bem como qualquer pessoa que, tendo requerido uma autorização pelos mesmos motivos, aguarde uma decisão relativamente ao seu estatuto;

- b) "*Requerente de asilo*", qualquer pessoa que se tenha colocado sob a protecção de um Estado-membro, solicitando um estatuto de refugiado na aceção do artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho de 1951, modificada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967, e cujo pedido ainda não tenha sido objecto de uma decisão definitiva.

2. Para efeitos da alínea b) do nº 2 do artigo 1º e do artigo 4º, entende-se por:

- a) "*Refugiado*", qualquer pessoa que tenha obtido um estatuto de refugiado na aceção do artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de Julho de 1951, modificada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967;
- b) "*Pessoa deslocada*", qualquer pessoa autorizada a permanecer num Estado-membro ao abrigo de uma protecção temporária ou de formas subsidiárias de protecção, de acordo com as obrigações internacionais ou com a lei nacional do Estado-membro;
- c) "*Requerente de asilo*", qualquer pessoa que se tenha colocado sob a protecção de um Estado-membro solicitando o estatuto de refugiado na aceção do artigo 1º da Convenção relativa aos Estatuto dos Refugiados de 28 de Julho de 1951, modificada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967, incluindo as pessoas cujos pedidos foram objecto de uma decisão definitiva mas ainda não abandonaram o território dos Estados-membros.

Artigo 3º

Acolhimento

As medidas destinadas a melhorar as condições de acolhimento dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas nos Estados-membros, e a apoiar procedimentos de asilo equitativos, eficazes e acessíveis às pessoas que necessitam de uma protecção internacional, abrangerão essencialmente os domínios seguintes:

- a) A melhoria das infra-estruturas de acolhimento dos Estados-membros destinadas aos requerentes de asilo e às pessoas deslocadas;
- b) O aumento da equidade e da eficácia dos procedimentos de asilo, bem como um acesso mais fácil a estes procedimentos, incluindo o fornecimento de uma assistência jurídica e outros serviços de aconselhamento, serviços de interpretação, informações sobre os trâmites a seguir e sobre os direitos e obrigações do requerente de asilo durante o procedimento, e o acesso a uma informação precisa e actualizada sobre o país;
- c) A garantia aos requerentes de asilo e às pessoas deslocadas de condições de vida com os requisitos mínimos, incluindo alojamento, cuidados médicos, ensino e formação;

- d) Uma assistência especial para as categorias vulneráveis, como os menores não acompanhados, as vítimas de torturas ou de violações e as pessoas que requerem cuidados médicos particulares;
- e) A prestação de informação ao público sobre as obrigações dos Estados-membros em relação às pessoas que requerem uma protecção internacional, bem como sobre a política de asilo da União, incluindo medidas de sensibilização do público, completando outras medidas financiadas ao abrigo da presente acção comum.

Artigo 4º

Repatriamento voluntário

1. As medidas destinadas a facilitar o repatriamento voluntário de requerentes de asilo, pessoas deslocadas e refugiados que deixam o território dos Estados-membros para regressarem ao seus países de origem, bem como a respectiva reintegração nestes, abrangerão essencialmente os domínios seguintes:
 - a) Recolha e difusão de informações sobre todos os aspectos do repatriamento, incluindo a situação económica e administrativa no país de origem, perspectivas de emprego, direito de propriedade e outros aspectos jurídicos;
 - b) Serviços de aconselhamento às pessoas que encaram um repatriamento voluntário para o seu país de origem, bem como as pessoas que já tomaram a decisão de princípio de regressar;
 - c) Formação e ensino, com o objectivo de fornecer aos refugiados, às pessoas deslocadas e aos requerentes de asilo competências que lhes serão úteis após o seu regresso ao país de origem.
2. A título de complemento de um projecto integrado destinado a facilitar o repatriamento voluntário, nomeadamente se cobrir um ou mais dos domínios mencionados no nº 1, serão igualmente elegíveis para um financiamento:
 - a) As despesas de transporte relacionadas com o repatriamento;
 - b) Medidas de ajuda à reintegração no país de origem de pessoas repatriadas provenientes dos Estados-membros, incluindo medidas de acompanhamento após o repatriamento.

Artigo 5º

Critérios de financiamento

Os projectos a financiar pelo orçamento comunitário serão submetidos ao procedimento de selecção, tendo em conta particularmente os seguintes critérios:

- a) O objectivo de uma partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-membros;

- b) O carácter inovador dos projectos e a possibilidade de explorar os resultados para reforçar a cooperação entre os Estados-membros e para permitir que outros Estados-membros apliquem as lições colhidas da experiência;
- c) A experiência, a competência e a fiabilidade da organização requerente e de todas as organizações associadas;
- d) A complementaridade entre os projectos e outras medidas financiadas pelo orçamento comunitário ou a título de programas nacionais;
- e) A relação custo-eficácia e a rentabilidade das despesas, tendo em conta o número de pessoas abrangidas pelo projecto.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES FINANCEIRAS

Artigo 6º

Controlo financeiro

As decisões de financiamento e os contratos delas resultantes, em conformidade com o disposto na regulamentação financeira aplicável ao orçamento comunitário deverão prever em particular um acompanhamento e um controlo financeiro exercidos pela Comissão e auditorias efectuadas pelo Tribunal de Contas.

Artigo 7º

Nível do financiamento comunitário

1. O apoio financeiro assegurado pelo orçamento comunitário não excederá 80% do custo total do projecto.
2. Todos os tipos de despesas directamente atribuíveis à implementação de um projecto e efectuadas durante um período específico, definido no contrato, são elegíveis, nas condições especificadas nas linhas directrizes a estabelecer pela Comissão, até ao limite máximo de dotações autorizado em conformidade com o procedimento orçamental anual.

Artigo 8º

Gestão financeira

1. As medidas adoptadas a título da presente acção comum e financiadas pelo Orçamento Geral das Comunidades Europeias serão geridas pela Comissão, em conformidade com o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias²³.

²³ JO L 356 de 31.12.1977, p. 1.

2. Na sua apresentação das propostas financeiras, a Comissão terá em conta os princípios da boa gestão financeira e, nomeadamente, da economia e da relação custo-eficácia exigidos pelo artigo 2º do Regulamento Financeiro.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES RELATIVAS À GESTÃO

Artigo 9º

Disposições gerais em matéria de gestão

A Comissão será responsável pela gestão das medidas ao abrigo da presente acção comum e procederá às diligências necessárias para o efeito.

Em particular, para assegurar uma implementação eficaz e concreta da acção comum, a Comissão poderá recorrer a uma assistência técnica, que poderá ser financiada por dotações disponíveis no âmbito da presente acção comum.

Artigo 10º

Apresentação dos projectos

Os projectos que sejam objecto de um pedido de financiamento serão apresentados à Comissão, que os examinará atentamente no prazo que determinará.

Artigo 11º

Procedimento

1. Até 31 de Dezembro de 1999 as decisões relativas ao financiamento de projectos serão tomadas em conformidade com os nºs 2, 3 e 4 do presente artigo. A partir de 1 de Janeiro de 2000, serão tomadas em conformidade com o procedimento estabelecido no nº 5.
2. Se o montante do financiamento solicitado for inferior a 200 000 euros, a Comissão manterá informado o Conselho sobre o número de pedidos que tenha recebido para o financiamento de projectos específicos, sobre os princípios seguidos na atribuição dos financiamentos e sobre os resultados dos referidos projectos.
3. Se o montante do financiamento solicitado for igual ou superior a 200 000 euros e inferior a 1 milhão de euros, a Comissão será assistida por um Comité composto por um representante de cada Estado-membro e presidido por um representante da Comissão. A Comissão apresentará ao Comité a lista dos projectos que lhe tenham sido apresentados, indicando os projectos que tenha seleccionado e justificando a

escolha. O Comité emitirá um parecer sobre os vários projectos segundo a maioria estabelecida no segundo parágrafo do nº 3 do artigo K.4 do Tratado, no prazo de duas semanas. O Presidente não participará na votação. O parecer será exarado em acta; além disso, cada Estado-membro terá direito a solicitar que a sua posição conste da acta. A Comissão terá plenamente em conta o parecer emitido pelo Comité e informará o Comité do modo por que teve em conta o referido parecer.

4. Se o montante do financiamento solicitado for igual ou superior a 1 milhão de euros, a Comissão apresentará ao Comité mencionado no nº 2 a lista dos projectos que lhe tenham sido apresentados. A Comissão indicará os projectos que tenha seleccionado, justificando a escolha. O Comité emitirá um parecer sobre os vários projectos segundo a maioria estabelecida no segundo parágrafo do nº 3 do artigo K.4 do Tratado, no prazo de duas semanas. O Presidente não participará na votação. Se não for emitido um parecer favorável dentro do prazo fixado, a Comissão poderá optar por retirar o(s) projecto(s) em causa ou apresentá-lo(s), sendo caso disso com o parecer do Comité, ao Conselho, que deverá pronunciar-se a esse respeito, segundo a maioria prevista no segundo parágrafo do nº 3 do artigo K.4 do Tratado, no prazo de um mês.
5. A Comissão é assistida por um comité consultivo composto por representantes dos Estados-membros e presidido pelo representante da Comissão.

O representante da Comissão submete à apreciação do comité um projecto das medidas a tomar. O comité emite o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão em causa, se necessário procedendo a uma votação.

A Comissão tomará na melhor conta o parecer emitido pelo comité. O comité será por ela informado do modo como tomou em consideração o seu parecer.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 12º

Acompanhamento e avaliação

1. A Comissão é responsável pelo acompanhamento dos projectos e pela avaliação das medidas financiadas ao abrigo da presente acção comum. O acompanhamento e a avaliação poderão ser financiados por dotações disponíveis para as medidas abrangidas pela acção comum.
2. A Comissão estabelecerá um relatório sobre as medidas empreendidas e a avaliação efectuada, submetendo-o ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Artigo 13º

Entrada em vigor

A presente acção comum entra em vigor na data da sua adopção.

A presente acção comum será aplicável até 31 de Dezembro de 2000.

Artigo 14º

Publicação

A presente acção comum será publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente

FICHA FINANCEIRA

1. DESIGNAÇÃO DA ACÇÃO

Acção comum que estabelece medidas destinadas a apoiar concretamente o acolhimento e o repatriamento voluntário dos refugiados, das pessoas deslocadas e dos requerentes de asilo.

2. RUBRICAS ORÇAMENTAIS IMPLICADAS

(nomenclatura do orçamento geral de 1999)

B 5-803 : Fundo europeu para os refugiados

3. BASE JURÍDICA

Nº 2 do Artigo K.3 do Tratado da União Europeia

4. DESCRIÇÃO DA ACÇÃO

- **Objectivo geral da acção**

Esta acção comum visa dotar a União de um instrumento que lhe permita, por um lado, apoiar medidas destinadas a melhorar as condições de acolhimento e de acesso aos procedimentos de asilo e, por outro, apoiar medidas que facilitem o regresso voluntário e a reintegração. Esta acção toma em consideração igualmente o princípio da responsabilidade partilhada entre os Estados-membros.

Mais precisamente, esta acção tem os seguintes objectivos:

Fornecer às pessoas e grupos em causa uma protecção adequada em conformidade com a tradição comum dos Estados-membros e com as obrigações que para estes decorrem, nomeadamente, da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 4 de Novembro de 1950 e da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 no que diz respeito ao estatuto dos refugiados, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967;

Assegurar as condições de acolhimento adequadas para os requerentes de asilo e facilitar o acesso a procedimentos equitativos, eficazes e que garantam os direitos dos refugiados;

Criar as condições que permitam a estes refugiados, às pessoas deslocadas e aos requerentes de asilo que o desejem abandonar o território dos Estados-membros e regressar voluntariamente aos seus países de origem;

Assegurar o equilíbrio entre os esforços realizados pelos diversos Estados-membros para tratar a questão do acolhimento e do regresso voluntário dos refugiados e das pessoas deslocadas.

- **Período coberto pela acção**

Dois anos a contar da entrada em vigor da base jurídica, isto é, 1999 e 2000. No termo deste período, proceder-se-á a uma avaliação quanto à necessidade de prosseguir ou de reorientar a acção.

5. CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

- **Despesas obrigatórias/não obrigatórias**
Não obrigatórias.
- **Dotações diferenciadas/não diferenciadas**
Diferenciadas.
- **Tipo de receita**
Sem objecto.

6. NATUREZA DA DESPESA

Subvenção para co-financiamento com outras fontes. A contribuição do orçamento comunitário está fixada no máximo de 80% do projecto. Este limite máximo só será alcançado no caso dos projectos que tenham um interesse especial para alcançar os objectivos da acção comum ou as prioridades identificadas no programa (as medidas) apresentado pela Comissão no comité de representantes dos Estados-membros que lhe dá assistência nesta matéria.

7. INCIDÊNCIA FINANCEIRA

- **Modo de cálculo do custo total da acção (relação entre os custos unitários e o custo total)**

Qualquer estimativa da incidência financeira das medidas previstas deve, em princípio, assentar numa avaliação das acções exploratórias realizadas com base nas dotações atribuídas em 1997 e 1998. No entanto, uma tal estimativa será, por enquanto, inevitavelmente de alcance limitado. De facto, no que diz respeito ao exercício de 1997, as acções comuns 97/447/JAI e 97/448/JAI só foram adoptadas pelo Conselho em 22 de Julho de 1997. Consequentemente, a selecção de projectos foi realizada no termo duma reunião do Comité dos Representantes dos Estados-membros, em Novembro de 1997.

Uma vez que se trata de iniciativas relativamente novas, a concretização dos projectos tem implicado alguma demora, na maior parte dos casos justificada. No entanto, foi possível proceder a uma primeira avaliação com base nos relatórios intercalares comunicados à Comissão. O teor dessa avaliação foi sintetizado na nota em anexo, da qual foi dado conhecimento aos representantes dos Estados-membros durante a reunião do Comité de Gestão de 28 de Setembro de 1998. Durante o primeiro trimestre de 1999 será elaborado um relatório final de avaliação com base nas informações entretanto recebidas.

De qualquer forma, os resultados alcançados podem ser sintetizados do seguinte modo, com base na nomenclatura orçamental aplicável em 1977 e 1998:

B5-803			B7-6008		
DISCRIMINAÇÃO	ORÇAMENTO 1997 (3,75 Milhões de euros)		DISCRIMINAÇÃO	ORÇAMENTO 1997 (10 Milhões de euros)	
	% do orçamento	Número de acções		% do orçamento	Número de acções
Infra-estruturas	43	7	Informação	25	9
Processos de asilo	5	1	Consultoria	6	3
Direitos mínimos	16	4	Formação / Educação	69	20
Assistência às categorias vulneráveis	10	4			
Informação ao público	26	5			
TOTAL	100	21	TOTAL	100	32

B5-803			B7-6008		
DISCRIMINAÇÃO	ORÇAMENTO 1998 (3,75 Milhões de euros)		DISCRIMINAÇÃO	ORÇAMENTO 1998 (13 Milhões de euros)	
	% do orçamento	Número de acções		% do orçamento	Número de acções
Infra-estruturas	47	6	Informação	15	7
Processos de asilo	20	7	Consultoria	50	22
Direitos mínimos	23	6	Formação / Educação	35	23
Assistência às categorias vulneráveis	10	6			
Informação ao público	0	0			
TOTAL	100	25	TOTAL	100	52

- **Discriminação dos diversos elementos da acção**

Esta acção pode ser decomposta do seguinte modo:

- no que diz respeito ao acolhimento e ao acesso aos procedimentos de asilo, é proposto um apoio para medidas que, por um lado, sirvam para favorecer a equidade e a eficácia dos procedimentos de asilo (bem como o acesso a esses procedimentos), assegurar aos requerentes de asilo e às pessoas deslocadas o benefício de disposições sociais que garantam condições de vida que correspondam a exigências mínimas, bem como dar uma assistência especial às categorias mais vulneráveis. Por outro lado, está previsto o financiamento de projectos destinados a melhorar as infra-estruturas de acolhimento, de forma a que sejam asseguradas, a médio prazo, condições satisfatórias de alojamento dos requerentes de asilo e das pessoas que solicitam uma protecção internacional no território de qualquer Estado-membro da União Europeia. Além disso, será possível tomar em consideração acções de sensibilização do público para a problemática do asilo;
- no âmbito do regresso voluntário e da reintegração no país de origem, está previsto essencialmente um financiamento comunitário de certas acções de informação, de serviços de aconselhamento e de iniciativas no domínio da formação e da educação. A título acessório, poderão igualmente ser tomadas em consideração as despesas de transporte relacionadas com o regresso voluntário, bem como ajudas à reintegração no país de origem, o que constitui a única excepção ao princípio segundo o qual esta acção comum deve destinar-se a produzir efeitos apenas no interior da União Europeia.

É possível prever a seguinte discriminação, com base na experiência das acções preparatórias realizadas em 1997 e 1998 (tendo em conta, no entanto, o que foi salientado no início deste ponto 7 acerca do carácter preliminar da avaliação actualmente disponível). Há que ter em consideração que existe uma grande disparidade de dimensões entre os diversos projectos susceptíveis de ser subsidiados.

B5 - 803

DISCRIMINAÇÃO	APO 1999 (15 Milhões de euros) (*)	2000 (15 Milhões de euros)
	% (estimativa) do orçamento	% (estimativa) do orçamento
Infra-estruturas	25	25
Processos de asilo	10	10
Direitos mínimos	10	10
Assistência às categorias vulneráveis	5	5
Informação ao público	10	10
Consultoria	20	20
Formação / Educação	20	20
TOTAL	100	100

(*) Note-se que a Autoridade Orçamental, através de decisão da Comissão dos Orçamentos de 8 de Dezembro de 1998, autorizou a utilização de verbas desta rubrica, até ao total de 800 000 euros, para assistência administrativa e técnica, em benefício da Comissão e dos beneficiários da operação em causa, desde que estejam relacionadas com a preparação, gestão, acompanhamento e auditoria do programa ou dos projectos e não se destinem a tarefas de rotina do serviço público. A dita assistência não pode manter-se fora do período de duração do programa.

8. DISPOSIÇÕES ANTI-FRAUDE PREVISTAS

O formulário de pedido de subvenção incluirá dados sobre a identidade e a natureza dos potenciais beneficiários, de forma que possa ser avaliada previamente a sua credibilidade.

Os acordos ou contratos que ligam a Comissão e os beneficiários de acção incluem disposições anti-fraude (verificações in loco, relatórios intercalares e finais). A Comissão examinará os relatórios e verificará se o trabalho foi correctamente realizado antes de proceder à execução dos pagamentos intercalares e finais.

9. ELEMENTOS DE ANÁLISE CUSTO/EFICÁCIA

- **População abrangida**

- Os refugiados, as pessoas deslocadas e os requerentes de asilo, tais como estão definidos no artigo 2º da proposta.
- A opinião pública dos Estados-membros.
- Os membros dos organismos públicos (incluindo as autoridades centralizadas) e privados competentes nos domínios em causa.

- **Justificação da acção**

Em conformidade com o 1º parágrafo do nº 2 do artigo K.8 do TUE, as despesas administrativas em que incorram as instituições por força das disposições relativas aos domínios visados pelo Título VI ficam a cargo do orçamento das Comunidades Europeias. No que diz respeito às despesas operacionais incorridas pela execução destas disposições, o Conselho pode decidir por unanimidade colocá-las a cargo do orçamento comunitário, ou constatar que as mesmas devem ficar a cargo dos Estados-membros.

Por força do nº 2 do artigo K.3, o Conselho pode, por iniciativa de qualquer Estado-membro ou da Comissão, consoante os domínios visados, adoptar acções comuns, na medida em que os objectivos da União possam ser melhor realizados por meio de uma acção comum que pelos Estados-membros actuando isoladamente, atendendo à dimensão ou aos efeitos da acção prevista.

A título do nº 3 do artigo K.1 do Tratado, a política de asilo é considerada uma questão de interesse comum para os Estados-membros da União. Por força do Tratado de Amsterdão, incumbe ao Conselho adoptar medidas que fixem normas mínimas relativamente ao acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros (alínea b) do nº 1 do artigo 63º) e ao procedimento de concessão ou de retirada do estatuto de refugiado (alínea d) do nº 1 do artigo 63º). O Conselho está igualmente incumbido de adoptar medidas relativas aos refugiados e às pessoas deslocadas que fixem normas mínimas relativas à concessão de uma protecção temporária às pessoas deslocadas e disposições que assegurem o equilíbrio entre os esforços realizados pelos diversos Estados-membros (alínea a) e b) do nº 2 do artigo 63º).

A acção prevista destina-se, por um lado, a apoiar as políticas nacionais em benefício das pessoas à procura de uma protecção internacional e, por outro, a encorajar o regresso voluntário das pessoas que tenham beneficiado de uma autorização de residência provisória ou de uma protecção temporária nos Estados-membros da União Europeia. Num caso como noutro, é conveniente promover a ideia de uma responsabilidade partilhada entre os Estados-membros relativamente ao esforço global realizado em benefício de categorias de pessoas visadas, tendo em conta a existência de situações muitas vezes contrastadas.

- **Acompanhamento e avaliação da acção**

A Comissão procederá ao acompanhamento e à avaliação periódica das acções financiadas a título do presente instrumento, com vista a assegurar que estas estejam em conformidade com os objectivos pretendidos e as prioridades definidas e a delinear linhas directrizes com vista a melhorar os critérios de selecção dos projectos. No final de cada exercício financeiro, a Comissão apresentará um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que incidirá simultaneamente nas acções empreendidas e na respectiva avaliação.

No segundo semestre de 1999, realizar-se-á uma avaliação externa dos projectos que tenham beneficiado de ajudas comunitárias. Está prevista para 17 de Dezembro de 1998 a publicação dum aviso de pré-informação para aunciar os processos de adjudicação.

Tratar-se-á duma avaliação intercalar dos projectos financiados em 1997 e 1998, que servirá de base à avaliação final em 2001. A avaliação externa será realizada sem prejuízo das avaliações internas a realizar pela Comissão (serviço gestor ou DG XX).

As finalidades desta avaliação, que se centrará nas questões de fundo, consistem em saber em que medida foram atingidos os objectivos do programa, em fornecer informações quantitativas e qualitativas que possam servir de base para uma reorientação e, eventualmente, uma adaptação do programa e em levar à adopção, se necessário, de métodos de avaliação adequados a fim de medir os efeitos do programa.

10. DESPESAS ADMINISTRATIVAS (secção III do orçamento geral)

A mobilização efectiva dos recursos administrativos necessários resultará da decisão anual da Comissão relativa à repartição dos recursos, tendo em conta, nomeadamente, os efectivos e os montantes adicionais que tenham sido concedidos pela Autoridade Orçamental.

10.1 Incidência no número de postos

Tipos de postos		Efectivos a afectar à gestão da acção		Dos quais		Duração
		<u>Postos permanentes</u>	<u>Postos temporários</u>	Por utilização dos recursos existentes na DG ou serviço em causa	Através de recursos adicionais	
Funcionários ou agentes temporários	A	1,5	-	1,5	-	
	B	1,5	-	0,5	1	
	C	1,5	-	0,5	1	
Outros recursos						
Total		4,5		2,5	2	

10.2 Incidência financeira global dos recursos humanos adicionais

	Montantes	Modo de cálculo (euros)
Funcionários	486.000	4,5 x 108.000
Agentes temporários		
Outros recursos (indicar rubrica orçamental)		
Total	486.000	

10.3 Aumento de outras despesas de funcionamento que decorre da acção

Rubrica orçamental (nº e designação)	Montantes	Modo de cálculo (euros)
A-7030 (reuniões de peritos)	13.000	2 x 10 pessoas x 650
A-7031 (comité de gestão)	29.250	3 x 15 pessoas x 650
A-7010 (deslocações em serviço)	13.600	20 desl. em serviço x 680
Total	55.850	

ISSN 0257-9553

COM(98) 733 final

DOCUMENTOS

PT

06 05 11 04

N.º de catálogo : CB-CO-98-798-PT-C

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo