

Caritas Europa
CCME – Churches' Commission for Migrants in Europe
COMECE – Commission of the Bishops' Conferences of the European Community (Secretariat)
Eurodiaconia
ICMC – International Catholic Migration Commission
JRS-Europe – Jesuit Refugee Service Europe
QCEA – Quaker Council for European Affairs

RECOMENDAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE VIAS SEGURAS E LEGAIS PARA A PROTEÇÃO DE MIGRANTES, REFUGIADOS E REQUERENTES DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA

As nossas Organizações representam as igrejas existentes na Europa - Anglicana, Ortodoxa, Protestante e Católica Romana - bem como as Organizações Cristãs que se ocupam, de um modo particular, com migrantes, refugiados e requerentes de asilo.

Enquanto Organizações Cristãs estamos profundamente empenhadas na defesa da dignidade inviolável da pessoa humana, criada à imagem de Deus, bem como com os conceitos do bem comum, da solidariedade global e da promoção de uma sociedade que acolhe os estrangeiros. Partilhamos, também, a convicção de que os valores fundamentais da União Europeia, como um espaço de liberdade e de justiça, devem ser refletidos nas políticas do dia-a-dia. Tendo em conta este contexto, fazemos as seguintes propostas para o desenvolvimento de vias seguras e legais para a proteção na União Europeia.

I. A FALTA DE VIAS SEGURAS E LEGAIS CONDUZ A MORTES NAS FRONTEIRAS

1. Após as tragédias de Lampedusa e de Malta, em outubro de 2013, a discussão sobre a necessidade de encontrar vias mais seguras e legais para pessoas que carecem de proteção para entrar na União Europeia ganhou uma nova dinâmica. Os principais decisores da totalidade do espectro político juntaram-se rapidamente ao Papa Francisco e a outros representantes das comunidades religiosas na sua chamada de atenção pela solidariedade para com os migrantes e pessoas que procuram proteção. No entanto, a *Task-force do Mediterrâneo* liderada pela Comissão, ainda não avançou com propostas a este respeito, nem tampouco foram adotadas pelo Conselho Europeu em junho de 2014 mudanças relevantes nas políticas existentes, no contexto de introdução de novas orientações. Consiste, mais uma vez, no papel dos organismos religiosos e de outros atores da sociedade civil, de advogar para as mudanças nas políticas e legislação e apresentar propostas para o efeito.
2. A maioria das pessoas que procuram proteção na União Europeia são obrigadas a fazê-lo porque para aqueles que fogem da violência, da guerra e de violações dos direitos humanos no Afeganistão, Eritreia, Iraque, Somália, ou Síria, os países de trânsito não oferecem a devida segurança e a possibilidade de estabelecer uma nova existência. Isto é especialmente verdadeiro para Estados fracassados, como a Líbia, mas também para outros países que ainda não estabeleceram mecanismos eficazes e sustentáveis de proteção.
3. A falta de vias seguras e legais para entrar na Europa em busca de proteção, força estas pessoas a depender de traficantes, acarretando o risco de ser vítimas de criminosos. Estas

pessoas arriscam as suas vidas em barcos incapazes de navegar no Mediterrâneo, ou escalando as fronteiras terrestres exteriores da União Europeia. O ACNUR estima que em 2014 mais de 3.000 mulheres, crianças e homens perderam as suas vidas no Mediterrâneo.

II. É NECESSÁRIA UMA RESPOSTA NORTEADA POR PRINCÍPIOS

4. A resposta a ser dada por instituições da UE e pelos Estados-Membros deve ser regida pelo reconhecimento da dignidade inalienável de todo ser humano e pelos valores que são constitutivos das Sociedades Europeias, como a compaixão, a solidariedade, a hospitalidade, o respeito pela vida familiar e o papel da Lei. Os direitos fundamentais de todos os seres humanos, independentemente da sua nacionalidade, cidadania ou estatuto de imigrante, devem ser respeitados, de modo a permitir o pleno gozo desses direitos. As medidas de gestão das fronteiras não devem conduzir a mortes de homens, mulheres e crianças. Deverão ser adotadas políticas e mecanismos que garantam de forma eficaz que os direitos humanos, incluindo o direito de procurar proteção, a obrigação de "*nonrefoulement*" e o direito à vida familiar, são respeitados em todas as circunstâncias.
5. Consequentemente, uma via para a proteção na Europa só poderá ser considerada "segura" caso seja (i) efetivamente acessível para aquele que procura proteção e que seja forçado a abandonar o seu país, e (ii) se o pleno respeito pelos direitos humanos for garantido, incluindo o direito de acesso a um meio de reação eficaz contra uma decisão negativa sobre um pedido.

III. OS ESTADOS SÃO OBRIGADOS A PROVIDENCIAR O ACESSO À PROTEÇÃO NA EUROPA

6. Os Estados-Membros da UE estão vinculados por uma série de instrumentos jurídicos internacionais aos quais deram o seu consentimento e que foram pelos mesmos ratificados, tendo a obrigação de respeitar o direito de asilo tal como previsto no Direito da União Europeia (artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE).
7. A obrigação dos Estados de não expulsar ou fazer retornar (*refouler*) uma pessoa para territórios onde ele / ela enfrentaria ameaças para a sua vida ou liberdade consiste num «princípio cardinal de proteção»¹, com destaque expresso no artigo 33 (1) da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados mas, também, no artigo 19 (2) da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. "*Aplica-se a todos os Refugiados, incluindo aquelas que não foram formalmente reconhecidos como tal e aos requerentes de asilo cujo estatuto ainda não foi atribuído*"². Considerando que o âmbito territorial do artigo 33 (1) da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do artigo 19 (2) da Carta dos Direitos Fundamentais não é explicitamente determinado, o propósito e intenção destas disposições demonstram a sua aplicação extraterritorial, por exemplo, a situações em que um Estado atua fora do seu território ou das suas águas territoriais.

¹ ACNUR, Parecer apresentado ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no Caso *Hirsi and Others v. Italy* e outros. parágrafo 4.1.1.

² Ibid.

8. A proibição da tortura e outras formas de tratamento desumano e degradante ou castigo cruel, tal como previsto no artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e no artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, também oferece proteção contra o “*refoulement*”. Segundo a jurisprudência estabelecida do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, os Estados Partes da CEDH tem o direito de controlar a entrada, permanência e expulsão de imigrantes. No entanto, a expulsão, a extradição ou qualquer outra medida para afastamento de um migrante pode constituir uma violação da CEDH, quando a pessoa em questão corra o risco de enfrentar um risco real de ser submetido a um tratamento contrário ao artigo 3.º no país de acolhimento. Em tais circunstâncias, o artigo 3.º impõe a obrigação de prestar proteção³. Esta obrigação é também aplicável quando o migrante é detido não no território de um Estado Parte, mas sob circunstâncias nas quais “*O Estado através dos seus agentes que atuam fora do território exerce controlo e autoridade sobre um indivíduo tendo, assim, jurisdição*”.⁴ Nestes casos incluem-se as atividades dos agentes diplomáticos ou consulares do Estado no estrangeiro. Um potencial requerente de asilo / refugiado entra em contato com um agente de um Estado-Membro da UE, não só quando apreendido nas fronteiras, mas também quando entra em contato com uma embaixada ou um consulado para obtenção de um visto ou num aeroporto quando as autoridades de imigração destacadas exercem a sua atividade de controlo de passaportes e vistos. “*Nestas situações específicas, o Tribunal, baseando-se no direito internacional consuetudinário e disposições do Tratado, reconheceu o exercício da jurisdição extraterritorial pelo Estado Relevante*”.⁵ Isto, por sua vez, significa que o exercício da jurisdição extraterritorial por um Estado da UE tem de ser feito em conformidade com a legislação relativa aos direitos humanos. No entanto, o regime aplicável aos vistos em combinação com o apuramento de pré-entrada e as sanções contra os transportadores que levam passageiros sem o visto necessário pode resultar numa negação “de facto” de todos os meios legais de acesso ao asilo. Assim, em casos de vítimas de graves violações dos direitos humanos, estas medidas iniciais podem tornar-se incompatíveis com as obrigações dos Estados membros para prestar proteção. Assim sendo, existe uma necessidade urgente de instalar “Portas para Refugiados” nas fronteiras da UE.⁶

IV. NÃO É NECESSÁRIA UMA “MEDIDA CHAPÉU” MAS, SIM, UM “PACOTE DE SOLUÇÕES”

9. Os grupos de pessoas que carecem da proteção na União Europeia têm origens muito diversificadas. A situação de alguém que foge da guerra e da violência na Síria ou no Iraque pode ser completamente diferente das circunstâncias que enfrenta um oponente do regime na Eritreia. Assim sendo, não existe uma medida comum que possa servir para

³ Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (GC), Julgamento de 23 de fevereiro de 2012, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (processo 27765/09), parágrafos 113-114 com referências adicionais.

⁴ Ibid. parágrafo 74.

⁵ Ibid. parágrafo 75.

⁶ O termo provem de Viola Moreno-Lax (2008): *Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*. *EJML* 10, pp. 315-364.

todos. Uma pessoa que tem de fugir de uma perseguição iminente não terá tempo para se deslocar a uma embaixada e solicitar um visto humanitário. Por outro lado, as pessoas que se querem juntar aos membros da família que já vivem na Europa beneficiariam de um regime de vistos mais liberal com procedimentos mais céleres. Muitos refugiados Sírios que vivem em acampamentos no Líbano desejariam de ser reinstalados noutros países, enquanto os requerentes de asilo "espontâneos" provenientes do Afeganistão podem precisar de acesso a outras formas de proteção.

Assim, deve ser desenvolvido um "pacote de soluções " de diferentes medidas e políticas que atenda à ampla variedade de necessidades das pessoas à procura de proteção. De seguida, faremos referência a algumas soluções possíveis que deverão ser incluídas.

Reinstalação e admissão por razões humanitárias

10. A reinstalação e a admissão de refugiados em território nacional por razões humanitárias continuam a ser importantes ferramentas de proteção dos refugiados mais vulneráveis e mecanismos de solidariedade com países que acolhem elevados números de refugiados. Um número cada vez maior de Estados-Membros está a comprometer-se com programas de reinstalação e admissões por razões humanitárias, mas o número global de lugares disponibilizados permanece limitado. As atividades das instituições Europeias poderiam contribuir para o alcance de objetivos mais ambiciosos: por exemplo, deveriam ser disponibilizados mais lugares em resposta a situações de emergência (como os 100.000 lugares pedidos pelo ACNUR como resposta às necessidades dos refugiados Sírios), que acresceriam a uma quota anual mínima para reinstalação na UE (por exemplo, os 20.000 lugares anuais a disponibilizar até 2020, como proposto pela *Resettlement Saves Lives Campaign*). No entanto, até estes números seriam demasiado modestos para a totalidade da União Europeia. Contando que a reinstalação e a admissão de refugiados por razões humanitárias continuarão dentro da esfera de discricionariedade de cada Estado-Membro, a UE poderia – para além de financiar – oferecer a sua experiência e coordenação de políticas de modo a encorajar os Estados-Membros a assumir compromissos mais relevantes. O intercâmbio regular entre a Comissão, os Estados-Membros, as ONG's e organismos religiosos poderia contribuir para uma melhor coordenação de competências, bem como para uma definição mais clara de prioridades comuns.

A Alemanha é neste caso um bom exemplo, tendo-se comprometido a acolher 28.000 refugiados Sírios. Os números disponibilizados para reinstalação terão, no entanto, de ser consideravelmente aumentados, para que possam representar um contributo significativo para a resposta à atual crise de refugiados no Médio Oriente.

Reagrupamento Familiar

11. Como Organizações Cristãs, atribuímos a maior importância ao direito de todos à vida familiar. A vida familiar é fundamental, também, para o bem-estar dos refugiados e crucial para o sucesso da sua integração no país de acolhimento. O direito ao reagrupamento familiar está previsto na Diretiva Reagrupamento Familiar⁷. O Tribunal de Justiça da União Europeia já sublinhou na sua jurisprudência que o objetivo daquela Diretiva é permitir a

⁷ Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

vida familiar e promover o acesso a este direito, e que a Diretiva deve ser sempre interpretada e aplicada à luz deste objetivo. Uma aplicação da Diretiva ao nível nacional que fosse de encontro a estes objetivos e se abstinhasse de aplicar restrições injustificadas permitiria que um número considerável de pessoas com necessidades de proteção viesse para a Europa de forma segura e organizada, onde se reuniria com familiares que já aqui residissem e pudessem ajudá-los a começar uma nova vida. O conceito de “família” deveria ser sujeito a uma interpretação mais lata, de modo a incluir não só a família nuclear mas também outros familiares, especialmente quando estes familiares se encontram em situações de emergência.

Visto Humanitário

12. Para alguns grupos de migrantes forçados, a emissão de vistos humanitários poderia oferecer um acesso efetivo à proteção. Nos locais onde as pessoas possam ter acesso a embaixadas ou consulados de um Estado-Membro, seja no país de origem ou em países de trânsito, poderia ser-lhes concedido um visto que os autorizasse a viajar para o dito Estado-Membro. Após a chegada, seria aplicável o processo comum de asilo. A emissão de vistos humanitários nestes moldes não deverá depender de uma decisão definitiva sobre o pedido de proteção internacional.

Desde 2009, os artigos 19 (4) e 25 (1) do Código de Vistos⁸ preveem a possibilidade de emissão excecional de vistos com validade territorial limitada, quando um Estado-Membro o considere necessário por razões humanitárias ou com base em obrigações internacionais de emissão de vistos por motivos urgentes. Este tipo de visto deverá ser, por regra, válido para o território do Estado-Membro emitente. Apoiamos em absoluto a proposta avançada num estudo da Comissão para as Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos do Parlamento Europeu⁹, com vista a que se utilize a discussão sobre a proposta da Comissão para um novo Código de Vistos¹⁰ para tornar aquelas previsões mais eficazes em matéria de proteção.

Um bom exemplo deste modelo é a política recentemente adotada pelo Brasil para pessoas em fuga do conflito na Síria: as Embaixadas Brasileiras nos países vizinhos da Síria são responsáveis pela emissão de vistos humanitários especiais para cidadãos Sírios e outros cidadãos afetados pelo conflito na Síria que queiram encontrar proteção no Brasil. Os pedidos de asilo são apresentados à chegada ao Brasil¹¹.

Supressão da Exigência de Visto

13. Em alternativa à emissão de “vistos humanitários”, poderia ser suprimida a exigência de visto especialmente naqueles casos em que um grande número de pessoas tem de fugir de um determinado Estado em busca de proteção.

⁸ Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos).

⁹ Ulla Iben-Jensen (2014): *Humanitarian Visas – Option or Obligation?* European Parliament, Brussels.

¹⁰ European Commission, 1.4.2014: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), COM (2014) 164 final.

¹¹ UNHCR, News Stories, 27 September 2014: UN refugee agency welcomes Brazil announcement of humanitarian visas for Syrians.

14. Se a supressão da exigência de visto conduzisse a um aumento considerável do número de pessoas à procura de proteção num Estado-Membro, a Diretiva Proteção Temporária¹² poderia ser invocada e aplicada. Abandonar a exigência de visto iria permitir àqueles que procuram proteção viajar de forma segura e gastar o seu dinheiro em meios de transporte normais e não em pagamentos a “traficantes”.

V. EM CASOS ESPECIAIS: PATROCÍNIO POR ENTIDADES PRIVADAS

15. O patrocínio por entidades privadas é uma opção a considerar, que pode permitir a chegada à União Europeia de muitas pessoas. Este modelo funciona, por exemplo, no Canadá e começa a ser usado por alguns Estados-Membros da UE como a Alemanha e a Suécia. O patrocínio por entidades privadas permite o acesso ao território da UE através do convite de um residente legal num Estado-membro, por existirem laços familiares ou noutras circunstâncias (por exemplo, uma ONG, uma entidade ligada à Igreja ou um grupo de pessoas residente num Estado-Membro decide patrocinar uma pessoa ou uma família Síria). O patrocinador é responsável pelo requerente de asilo, garantindo os seus meios de subsistência por um período específico para que o impacto sobre o sistema de segurança social local seja menor. Este modelo não deve, contudo, ser considerado como uma solução generalizada para os problemas existentes mas antes como uma “ferramenta” a ser aplicada em casos especiais. Deverá evitar-se, por outro lado, que os refugiados fiquem dependentes das entidades privadas para ganharem acesso à proteção.

VI. CONCLUSÕES

16. As Leis Internacionais e Europeias obrigam as instituições Europeias e os Estados-Membros a desenvolver medidas e políticas que “abram” vias seguras e legais de acesso à União Europeia para aqueles que têm de fugir a guerras, violência e violações graves dos direitos humanos. Uma tal política estaria também em consonância com valores nucleares Cristãos e Europeus.
17. A Lei da UE, como o Código de Vistos, já prevê alguns pontos de partida que podem ser usados na criação de um “pacote de soluções” que contenha diferentes mecanismos que possam responder a necessidades diversas dos grupos de migrantes forçados. Não existe uma única medida que se adapte a todos os casos; pelo contrário, as soluções legais e práticas devem responder apropriadamente às situações diversas que os migrantes forçados enfrentam.
18. Seria irrealista, contudo, assumir que, com o desenvolvimento e implementação de uma tal “pacote de soluções”, tornaria possível eliminar toda a imigração irregular e prevenir que as pessoas cheguem à Europa e requeiram espontaneamente proteção. As vias seguras e legais de acesso à proteção na Europa devem ser complementadas por um sistema de asilo justo, condições de acolhimento humanas e ajustadas, bem como por políticas de integração que permitam aos migrantes forçados construir uma nova vida

¹² Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

num Estado-Membro da UE. Os requerentes ou beneficiários de proteção internacional, bem como os imigrantes em situação irregular, não devem ser deixados numa situação de destituição, impedidos de gozar os seus direitos humanos; em vez disso, eles devem ser tratados pelo que são: seres humanos com dignidade que são também titulares de direitos.

Bruxelas, 19 de novembro de 2014