

Criação de um programa conjunto de reinstalação da UE

Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de Maio de 2010, sobre a criação de um programa conjunto de reinstalação da UE (2009/2240(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta os artigos 78.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- Tendo em conta os instrumentos internacionais e europeus em matéria de direitos humanos, em particular a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta) e os direitos e garantias que esses instrumentos conferem aos refugiados e às pessoas que procuram protecção internacional,
- Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a preocupação primordial dos Estados-Membros em proteger os interesses da criança,
- Tendo em conta o Livro Verde da Comissão sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo (COM(2007)0301), de 6 de Junho de 2007,
- Tendo em conta o plano de acção da Comissão em matéria de asilo: Uma abordagem integrada da protecção na UE (COM(2008)0360), de 17 de Junho de 2008,
- Tendo em conta as conclusões da 2908.ª reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos, realizada em 28 de Novembro de 2008 [(16325/1/08 REV 1 (Presse 344)] e, em especial, as relativas ao acolhimento de refugiados iraquianos,
- Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a criação de um programa conjunto de reinstalação da UE (COM(2009)0447),
- Tendo em conta a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 (COM(2009)0456),
- Tendo em conta a sua resolução, de 25 de Novembro de 2009, sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos - Programa de Estocolmo¹,
- Tendo em conta as observações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) relativas à Comunicação da Comissão sobre a criação de um programa conjunto de reinstalação da UE e sobre a proposta que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013,
- Tendo em conta a sua posição, de 7 de Maio de 2009, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de

¹ Textos Aprovados, P7_TA(2009)0090.

determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida¹,

- Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A7-0131/2010),
- A. Considerando que uma política de migração justa e realista na União Europeia, implicando a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), deve incluir um programa de reinstalação eficaz, de qualidade e sustentável, que proporcione uma solução duradoura aos refugiados que não podem regressar ao seu país de origem e cujos meios de subsistência ou protecção não podem ser assegurados nos países de primeiro asilo,
 - B. Considerando que a reinstalação não serve apenas propósitos humanitários relativamente às pessoas reinstaladas, mas também alivia o país terceiro em questão dos encargos associados ao acolhimento de um grande número de refugiados e constitui um instrumento muito útil para repartir a responsabilidade,
 - C. Considerando que, actualmente, apenas dez Estados-Membros procedem à reinstalação de refugiados numa base anual, sendo escassa a coordenação entre eles quanto às prioridades dessa reinstalação, do que resulta uma ausência na utilização estratégica da reinstalação enquanto instrumento de política externa da UE,
 - D. Considerando que a utilização estratégica do programa de reinstalação poderá ter benefícios directos e indirectos não só para os refugiados reinstalados, como também para os demais refugiados que permanecem no país de primeiro asilo, para o país de acolhimento e para outros países e ainda no que respeita a todos os acordos internacionais relativamente à sua protecção,
 - E. Considerando que o programa de reinstalação pode contribuir para tornar a imigração ilegal menos atractiva para os refugiados que procuram entrar na União Europeia,
 - F. Considerando que a necessidade de demonstrar solidariedade com países terceiros que abrigam números elevados de refugiados em prol da protecção internacional é um factor importante e reflecte a necessidade de demonstrar solidariedade também no interior da UE,
 - G. Considerando que o nível de participação da UE na reinstalação de refugiados à escala global continua a ser muito baixa, o que tem um impacto negativo sobre a ambição da UE de protagonizar um papel destacado nos assuntos humanitários mundiais e na cena internacional,
 - H. Considerando que uma solidariedade eficaz se deve situar no âmago das políticas comuns de imigração e de asilo entre os Estados-Membros, a qual deveria permitir uma partilha equitativa de responsabilidades no cumprimento das obrigações internacionais em matéria de protecção dos refugiados, assim como em relação aos países terceiros que suportam pesados encargos em consequência do acolhimento de um grande número de refugiados,
 - I. Considerando que, na sua resolução de 7 de Maio de 2009, o Parlamento Europeu também defende uma solidariedade obrigatória em matéria de reinstalação de refugiados na UE nos casos em que, nomeadamente, as capacidades de acolhimento de um Estado-Membro se

¹ JO C 212 E de 5.8.2010, p. 348.

revelem insuficientes, por forma a facilitar a reinstalação dos beneficiários de protecção internacional noutros Estados-Membros, desde que as pessoas em causa o consintam e os seus direitos fundamentais sejam respeitados,

- J. Considerando que cabe promover a cooperação com os países terceiros que já levaram a cabo vários programas de reinstalação, no intuito de beneficiar, através do intercâmbio de boas práticas, da sua experiência em termos de medidas de acolhimento e integração e de qualidade geral das iniciativas de reinstalação,
- K. Considerando que é necessário envolver em todas as etapas do programa de reinstalação da UE as organizações locais e internacionais, assim como as organizações governamentais e não governamentais, e em particular o ACNUR, contribuindo com as suas informações específicas, peritagem técnica, previsão logística e experiência,
- L. Considerando que o programa de reinstalação europeu não deve tornar o processo de reinstalação mais complicado,
- M. Considerando que se prevê que o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) entre em funcionamento em 2010, o qual poderá prestar apoio aos Estados-Membros na realização de iniciativas de reinstalação, assegurando ao mesmo tempo a coordenação das políticas no âmbito da UE; considerando que o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo deve participar activamente nas deliberações entre os Estados-Membros, a Comissão e o ACNUR,
- N. Considerando que é necessário chamar a atenção não só para a necessidade de envolver um maior número de Estados-Membros na reinstalação dos refugiados, mas também para a qualidade, sustentabilidade e a eficácia dessa reinstalação, colocando a ênfase nas medidas de integração,
- O. Considerando que deve ser concedido aos refugiados um rápido acesso a cursos de línguas e de cultura e, sempre que necessário, a assistência médica e psicológica,
- P. Considerando que o acesso às ofertas de emprego no caso dos adultos e à integração escolar imediata no caso dos menores constituem um elemento essencial para o êxito de uma iniciativa de reinstalação eficaz e que, por esta razão, devem ter acesso a serviços de orientação educativa e profissional,
- Q. Considerando que são várias as entidades, tanto no sector público (por exemplo, municípios), como na sociedade civil, desde ONG até instituições de beneficência, passando por escolas e serviços sociais, que possuem a experiência e os conhecimentos especializados necessários para levar a cabo medidas de acompanhamento,
- R. Considerando que a cooperação com as entidades já referidas - designadamente com as autoridades municipais - se tem revelado valiosa no acolhimento e na integração dos refugiados nos países com uma prática consolidada em matéria de reinstalação,
- S. Considerando que a fixação de prioridades deve ser tão flexível quanto possível, sem nunca descuidar a prioridade a conferir efectivamente às categorias de pessoas mais vulneráveis, conforme indicado pelo ACNUR,
- T. Considerando que a reinstalação deve ser aplicada como um complemento, sem nunca descuidar outras soluções duradouras previstas para as pessoas que procuram uma protecção internacional na UE e que os esforços envidados na reinstalação dos refugiados não devem diminuir as diligências no sentido de garantir um acesso justo e eficaz ao asilo dentro da UE,

- U. Considerando que os programas de reinstalação interna também desempenham um papel importante e merecem ser apoiados em complemento às actividades de reinstalação sobre as quais se debruça o presente relatório,
- V. Considerando que, na sua resolução de 7 de Maio de 2009, o Parlamento Europeu reclamou igualmente um regime de reafecção para outros Estados-Membros de beneficiários de protecção internacional de Estados-Membros que estejam a sofrer pressões específicas e desproporcionadas, em concertação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, garantindo simultaneamente que a reafecção é regida por normas transparentes, não discriminatórias e inequívocas, o qual também deve ser implementado a pedido do Parlamento,
- W. Considerando que, sem acesso a informações, recursos humanos, a aconselhamento técnico e a um seguimento permanente dos esforços de reinstalação, os Estados-Membros que nunca participaram em programas de reinstalação enfrentarão grandes dificuldades para se associar a eles e que será difícil concretizar o objectivo de envolver mais Estados-Membros,

Um programa de reinstalação da UE autêntico e eficaz

1. Congratula-se com a iniciativa da Comissão de propor uma modificação ao Fundo Europeu para os Refugiados, a fim de ter em conta o impacto do programa de reinstalação da UE;
2. Enaltece os objectivos gerais enunciados na comunicação sobre o programa de reinstalação da UE e a crescente atenção dispensada à reinstalação na política geral de asilo da União Europeia;
3. Reclama a adopção de medidas destinadas a informar os Estados-Membros e as autoridades locais dos benefícios associados à reinstalação dos refugiados;
4. Lembra, porém, que uma rubrica orçamental e a ajuda financeira não são suficientes para estabelecer um verdadeiro programa de reinstalação à escala da UE;
5. Insta os Estados-Membros a promoverem a criação de mecanismos de financiamento privado e iniciativas público-privadas mais generalizadas com o intuito de sustentar o programa de reinstalação europeu;
6. Defende um programa mais ambicioso, que garanta a qualidade e a eficácia da reinstalação, e que contenha orientações específicas sobre um novo modelo de fixação de prioridades, incentivos para atrair um maior número de Estados-Membros para a reinstalação dos refugiados, a coerência da reinstalação com outras políticas de asilo da UE, bem como normas em matéria de condições de acolhimento e medidas de acompanhamento a tomar aquando de cada iniciativa de reinstalação;
7. Considera que deve ser estabelecido um enquadramento específico destinado à reinstalação, no âmbito das novas perspectivas financeiras (2013-2017). Tal enquadramento poderia assumir a forma de um fundo de reinstalação dedicado e deve providenciar apoio financeiro para um programa de reinstalação mais ambicioso;
8. Congratula-se com a abertura do novo Centro de Trânsito de Emergência (CTE) na Roménia que oferece alojamento temporário a refugiados numa situação de necessidade urgente de reinstalação e/ou refugiados que não podem permanecer nos países de primeiro asilo; convida a Comissão a fazer uso do mesmo e a promover a reinstalação também através do Centro de Trânsito de Emergência;

9. Congratula-se com as iniciativas ad hoc tomadas por várias Estados-Membros no alojamento de refugiados numa situação de necessidade urgente de reinstalação, ao mesmo tempo que reconhece a necessidade de tais iniciativas assumirem uma forma mais estruturada;

Requisitos de eficácia e de capacidade de resposta para as medidas de reinstalação

10. Sublinha que um programa de reinstalação eficaz da UE deve providenciar protecção e soluções duradouras tanto no caso de situações de refugiados a longo prazo como nos casos em que é necessário dar uma resposta rápida e adequada numa situação de emergência ou de urgência imprevista, e que a fixação de prioridades anuais deve ser de molde a permitir uma resposta rápida em caso de crise súbita humanitária susceptível de ocorrer ao longo do ano;
11. Reitera a importância de viabilizar a realização de trabalhos no terreno a fim de preparar a reinstalação dos refugiados, avaliar as suas necessidades e permitir uma planificação adequada das etapas subsequentes de reinstalação, em complemento às informações que possam ser fornecidas pelo ACNUR, pelas ONG e por outras organizações;
12. Apoia uma parceria público-privado com ONG e outros parceiros sociais como, por exemplo, organizações de cariz religioso e étnico, tendo em vista contribuir para a implementação da reinstalação e a promoção de trabalho voluntário nesta área;
13. É de opinião que os municípios que estão envolvidos, ou que se vão envolver na reinstalação devem criar parcerias e geminações com outros municípios no país de origem e nos Estados-Membros da UE para permitir o intercâmbio de experiências nesta matéria e reforçar a cooperação em toda a UE;
14. Realça a necessidade de estabelecer um quadro estruturado de cooperação através de medidas para reunir conhecimentos especializados e de permitir a recolha e a partilha de informações; salienta também que um programa de reinstalação eficaz da UE deverá proporcionar aos Estados-Membros (tanto aos que já participam no programa, como aos que nele desejam participar) o acesso a recursos humanos, a aconselhamento técnico e à partilha de informações que podem ser úteis em qualquer fase da iniciativa de reinstalação; reconhece que todas as partes envolvidas na reinstalação e especialmente os refugiados reinstalados, constituem uma importante fonte de informações para a avaliação das iniciativas de reinstalação;
15. Apela à ponderação e ao intercâmbio das melhores práticas que promovam a eficácia entre os Estados-Membros, o que pode incluir a promoção de programas conjuntos, avaliação interpares, constituição de missões conjuntas, a utilização de infra-estruturas comuns (como centros de trânsito) e a organização de missões aos Estados-Membros a fim de avaliar as iniciativas de reinstalação em curso;
16. Exorta a que não seja descurada a relevância das medidas de acompanhamento sobre a qualidade da recepção e integração nos Estados-Membros de acolhimento; considera que o êxito da reinstalação não se deve apenas definir em termos de deslocação física de refugiados de um país terceiro para um Estado-Membro, mas também em termos de implementação de medidas que permitam integrar os refugiados nos países de acolhimento;
17. Requer que seja dispensada especial atenção aos recursos humanos envolvidos em todo o programa de reinstalação da UE, presente ou futuro, a fim de garantir um procedimento de implementação de boas práticas na perspectiva da adaptação e integração dos refugiados na sociedade de acolhimento, já que a experiência mostra que os esforços de reinstalação devem ser conduzidos sob a supervisão de pessoal e de especialistas competentes;

Um serviço de reinstalação permanente, pedra angular de um programa conjunto eficaz de reinstalação da UE

18. Reconhece a ausência de cooperação estruturada no que diz respeito às actividades de reinstalação na UE, que exige consideráveis preparativos logísticos, designadamente missões de selecção e de orientação, exames médicos e controlos de segurança, estabelecimento de condições no que respeita a viagem e a vistos, assim como programas de recepção e de integração, tal como referido na comunicação COM(2009)0447;
19. Subscrive, além disso, a opinião de que a ausência de mecanismos de cooperação e de coordenação entre os Estados-Membros eleva o custo das operações de reinstalação, torna-as menos atractivas e reduz o seu impacto estratégico;
20. Recomenda, por isso, a criação de um serviço específico, dotado de pessoal competente para efectuar a necessária coordenação entre todas as actividades de reinstalação em curso nos Estados-Membros;
21. Considera que o GEAA formaria o quadro institucional mais adequado para albergar este serviço de reinstalação, já que nele poderia cooperar no âmbito das políticas da UE em matéria de asilo e de migração;
22. Considera que este serviço poderia estabelecer contactos estreitos com o ACNUR e com as ONG locais, a fim de obter informações importantes a transmitir aos Estados-Membros e às instituições da UE, no que diz respeito, por exemplo, às prioridades urgentes, técnicas de integração, etc;
23. Reitera também que o serviço de reinstalação poderia desempenhar um papel importante na monitorização e avaliação da eficácia e da qualidade do programa de reinstalação ao nível da UE, através da publicação de relatórios anuais sobre todas as actividades, com base nas informações reunidas pelas instituições / autoridades implicadas nos esforços de reinstalação nos Estados-Membros;
24. Deseja enfatizar que o serviço de reinstalação deveria manter actualizada a lista das ONG, instituições de beneficência e outras entidades, capazes de cooperar com as autoridades públicas no processo de reinstalação de refugiados; assinala, além disso, que o referido serviço deveria publicar periodicamente um documento que indicasse as regras e os critérios a cumprir por aquelas entidades, a fim de serem elegíveis para participar em programas de reinstalação da UE;
25. Sublinha que o GEAA pode prestar um contributo muito útil para garantir a coerência e a complementaridade entre o programa de reinstalação da UE e outras políticas da UE em matéria de asilo;

Flexibilidade na fixação de prioridades

26. Reconhece que um programa de reinstalação adequado requer uma actualização regular das nacionalidades e das categorias de refugiados que merecem prioridade no processo de reinstalação, dispensando uma atenção especial à geografia das situações de emergência e às pessoas particularmente vulneráveis que mais carecem de protecção;
27. Entende que as prioridades anuais da UE devem ser estabelecidas, tal como proposto, pela Comissão, contando com a forte e eficaz participação do ACNUR e do Parlamento Europeu em todas as fases de identificação e de avaliação dos candidatos à reinstalação;

28. Sugere a participação de uma delegação das Comissões das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE), dos Assuntos Externos (AFET) e Desenvolvimento (DEVE) na reunião anual do grupo de especialistas de reinstalação;
29. Considera que um programa de reinstalação da UE deve incluir procedimentos específicos que associem o Parlamento Europeu à definição das prioridades anuais da UE;
30. Encoraja o GEAA a exercer um papel importante na definição da agenda de reinstalação à escala da UE;
31. Defende o princípio de que, em sintonia com a necessária adaptabilidade nas prioridades anuais da UE, deve haver categorias que se mantenham estáveis todos os anos, de modo a que os Estados-Membros possam proceder à reinstalação das pessoas particularmente vulneráveis em qualquer época do ano;
32. Propõe que cada Estado-Membro possa ser autorizado a elaborar procedimentos de emergência em caso de circunstâncias humanitárias imprevistas - por exemplo, em caso de exposição de refugiados a um ataque armado ou quando um acidente ou catástrofe natural tenha um forte impacto nos campos de refugiados; considera que estes procedimentos permitiriam que a reinstalação se processasse dentro de um curto período de tempo e que as medidas administrativas fossem levadas a cabo dentro de um calendário restrito ou, em certos casos, após a deslocação dos refugiados; recomenda que esse esforço fosse tido em conta entre os objectivos do programa de reinstalação da UE;

Garantir a participação de um maior número de Estados-Membros na reinstalação

33. Lamenta que, actualmente, apenas dez Estados-Membros possuam programas de reinstalação, estabelecidos sem coordenação entre eles;
34. Reconhece que a participação dos Estados-Membros continua a ser voluntária, dadas as diferenças nas condições de acolhimento, de colaboração entre os parceiros e dos critérios legais utilizados para decidir quanto às pessoas a reinstalar;
35. Reconhece que determinados Estados-Membros, em especial no sul da Europa, se defrontam com desafios especiais devido à sua localização na fronteira externa da União;
36. Solicita, no entanto, que sejam dispensados mais incentivos para encorajar um maior número de Estados-Membros a participar no programa de reinstalação da UE; reconhece que, apesar da importância de uma maior ajuda financeira, não se deve negligenciar o contributo que o GEAA pode prestar a este respeito, concorrendo para harmonizar a situação, elevando o nível de qualidade dos serviços oferecidos aos refugiados nos Estados-Membros e oferecendo assistência através das práticas mais eficazes em matéria de acolhimento e de integração;
37. Propõe que seja concedida uma assistência financeira mais avultada aos Estados-Membros que pretendam aderir ao programa de reinstalação da UE, a fim de ajudá-los a criar um programa de reinstalação sustentável e a reduzir os encargos iniciais associados ao arranque de tal iniciativa; propõe, a fim de prevenir um impacto excessivo sobre o Fundo Europeu para os Refugiados, o valor da assistência financeira deve ser igualado ao dos restantes Estados-Membros ao fim dos primeiros anos de participação no programa;
38. Antevê que não seja possível aumentar o número dos refugiados reinstalados na União Europeia sem uma estrutura administrativa e um quadro de peritos que sustente o programa, e sem a criação de estruturas permanentes que preparem a reinstalação e o acompanhamento do processo de integração;

Medidas de acompanhamento

39. Considera que, para ser eficaz, um programa de reinstalação da UE deve incluir disposições sobre medidas de acompanhamento, enfatizando a qualidade da reinstalação em cada Estado-Membro e a existência de bons padrões em todas as fases desde a identificação à recepção e de integração dos refugiados;
40. Convida os Estados-Membros envolvidos no programa de reinstalação a avaliar as respectivas medidas tomadas no procedimento de reinstalação por forma a assegurar e melhorar a integração dos refugiados. Além disso, os Estados-Membros devem acompanhar regularmente a integração dos refugiados;
41. Entende que as autoridades governamentais devem promover a máxima cooperação com as entidades não governamentais (como, por exemplo, ONG internacionais e locais) e beneficiar dos respectivos conhecimentos especializados e proximidade para desenvolver as melhores e mais eficazes iniciativas com vista à reinstalação dos refugiados; a participação da sociedade civil no programa de reinstalação europeu sustentará as iniciativas de apoio e acolhimento pelos Estados-Membros e autoridades locais;
42. Sustenta que todas as entidades envolvidas devem envidar esforços redobrados para facultar aos refugiados, e em especial aos mais vulneráveis, acesso a um alojamento adequado, à saúde, educação, cursos de língua e a assistência psicológica, bem como o acesso ao mercado de trabalho, por forma a garantir uma integração bem sucedida;
43. Convida o GEAA, nomeadamente através do serviço de reinstalação proposto, a estabelecer critérios claros para uma reinstalação de qualidade em estreita colaboração com o ACNUR, ONG e autoridades locais e a acompanhar a reinstalação dos refugiados, a fim de contribuir para a avaliação e a melhoria das actividades de reinstalação nos Estados-Membros;
44. Sublinha, uma vez mais, o papel do GEAA enquanto organismo capaz de sensibilizar para determinadas deficiências nas iniciativas de reinstalação, de ajudar os Estados-Membros na busca de soluções específicas e de incentivar as melhores práticas, desde que dotado de um serviço permanente de reinstalação;
45. Apela à organização de um debate anual conjunto das suas Comissões das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos e dos Assuntos Externos que sirva de contributo para o desenvolvimento do programa;
 - o
 - o
46. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.