PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão do Desenvolvimento

2005/0049(COD)

1.2.2006

PARECER

da Comissão do Desenvolvimento

destinado à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios"
(COM(2005)0123 –C6-0126/2005 – 2005/0049(COD))

Relator de parecer: Fernando Fernández Martín

PA_Leg

BREVE JUSTIFICAÇÃO

1. Um programa-quadro de solidariedade

A Comissão Europeia propõe sob a designação de "programa-quadro "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" para o período de 2007 a 2013"[1] três decisões do Conselho e do Parlamento Europeu (apresentadas no quadro do processo de co-decisão) e uma decisão do Conselho (apresentada no âmbito do processo de consulta). Estas propostas visam dar maior coerência e harmonizar a política de imigração da União Europeia. Para o efeito, a ratificação do Tratado Constitucional por todos os Estados-Membros teria facilitado a tarefa das instituições, embora os instrumentos jurídicos de que a União dispõe actualmente devam ser suficientes para avançar neste domínio.

A proposta visa reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros no domínio da gestão e financiamento dos custos gerados pelo acolhimento dos imigrantes. A imigração é uma prioridade para a União Europeia, como declararam a Comissão e o Parlamento em diversas ocasiões. Importa sublinhar que as dotações dos quatro fundos previstos neste pacote legislativo não devem ser transferíveis entre si. Por esta razão, aquando do debate sobre as Perspectivas Financeiras, a Comissão do Desenvolvimento deve velar para que, a fim de atingir este objectivo de gestão comum, não seja permitida qualquer redução da dotação financeira actual dos instrumentos, sendo mesmo desejável um aumento.

2. Criação do Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013

Tal como solicitado pelo Programa de Haia[2], a execução do Fundo Europeu de Regresso terá início em 2008 no âmbito do programa-quadro. Os principais objectivos do Fundo são o estabelecimento e uma melhor organização e execução da gestão integrada dos regressos pelos Estados-Membros, bem como o reforço da cooperação entre os Estados-Membros. Neste contexto, é igualmente importante a elaboração de uma definição comum das categorias de pessoas às quais um regresso pode ser imposto, bem como das modalidades de execução da política de regresso. Uma proposta de directiva[3] relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular tem por objectivo harmonizar, a nível da UE, os procedimentos em matéria de regresso. Estão previstas acções preparatórias no domínio do regresso, que serão executadas em 2005 e 2006[4]. A dotação financeira do Fundo para o período 2008-2013 eleva-se a 759 milhões de euros.

3. Posição do relator de parecer

Tendo em conta que a execução das normas adoptadas pela União Europeia (por exemplo o acervo de Schengen) origina uma repartição desigual do encargo imposto individualmente aos Estados-Membros, é necessário um mecanismo de solidariedade, que deveria em primeiro lugar assegurar um tratamento equitativo dos refugiados, dos requerentes de asilo e dos

[1] COM(2005)0123 de 6.4.2005.
[2] Conclusões do Conselho Europeu reunido em 4 e 5 de Novembro de 2004, em Bruxelas.
[3] COM(2005)0391 de 1.9.2005
[4] RETURN Programme 2005-2006, 15.000.000 €

migrantes, no pleno respeito das normas em matéria de direitos humanos.

Além disso, é necessário ter em mente que a discussão em torno da "solidariedade" não deve cingir-se apenas aos Estados-Membros, devendo esta noção de "solidariedade" ser válida para todos os países em causa, incluindo os países terceiros. Nesta perspectiva, o relator de parecer congratula-se com o aprofundamento das discussões em curso sobre os benefícios que a política de desenvolvimento pode trazer a uma política eficaz em matéria de migração. Os acontecimentos dos últimos meses nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla salientaram uma vez mais uma necessidade por demais evidente: "more development for less migration". Nesta perspectiva, o relator de parecer considera que deve haver um equilíbrio entre segurança e solidariedade para com os imigrantes.

Tendo em conta que no caso vertente se trata de linhas directrizes dos programas-quadro para a totalidade da duração das Perspectivas Financeiras, os textos limitam-se a delinear as dimensões que deverão ser concretizadas pelos programas plurianuais. É por esta razão que as propostas em apreço não se prestam a modificações concretas e que os textos, na sua generalidade, parecem ter em conta os debates realizados nos últimos anos. Será, contudo, necessário estar atento à forma como estas propostas se irão articular concretamente.

O relator de parecer propõe que a importância de certos aspectos do Fundo Europeu de Regresso seja reforçada. Em primeiro lugar, a relação entre os refugiados e a política de desenvolvimento deve ser incluída no artigo sobre os objectivos gerais da proposta. Em segundo lugar, e tendo em conta os esforços contínuos para reforçar a harmonização das acções comunitárias no âmbito de uma política comum em matéria de regresso, o relator de parecer considera insuficiente a afectação de apenas 7% do orçamento às medidas comunitárias. O relator de parecer reitera uma vez mais que o regresso deve processar-se, independentemente da situação administrativa das pessoas em causa, no pleno respeito dos direitos humanos. Esta abordagem favorece, nomeadamente, os programas de regresso voluntário, acompanhados de medidas de reintegração e de assistência após o regresso. Contudo, a proposta deixa em aberto uma questão, que é a de uma definição comum de "boas práticas" no caso do regresso forçado, no pleno respeito dos direitos fundamentais das pessoas em causa.

Deve ser conferida uma atenção especial às zonas do território da UE que estão sujeitas a um maior "stress migratório". A pressão a que estas zonas estão expostas deve-se, na maioria dos casos, à densidade demográfica, ao espaço reduzido, à distância ou às condições geográficas. Estas circunstâncias excepcionais reduzem a capacidade de gestão migratória, pelo que esta deve ser reforçada através de medidas adequadas. Este facto deve ser objecto de uma referência específica nos planos integrados de regresso.

Na opinião do relator de parecer, é muito importante que a proposta seja acompanhada de um reforço das relações com os países de origem das pessoas repatriadas. O relator sublinha que a proposta tem em conta, de forma muito positiva, as acções e estratégias necessárias que envolvem os governos e a sociedade civil dos países terceiros em causa na elaboração de uma política de regresso duradoura. A este respeito, a proposta responde aos pedidos formulados no parecer da Comissão do Desenvolvimento integrado no relatório de iniciativa sobre as relações entre imigração legal e ilegal e a integração dos migrantes[1]. Tendo em conta estas

[1] A6-0136/2005.

observações e a aplicação concreta do programa-quadro, o relator de parecer não pode deixar de apoiar esta proposta de decisão como um passo necessário no sentido de uma política europeia comum em matéria de regresso.

ALTERAÇÕES

A Comissão do Desenvolvimento insta a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes alterações no seu relatório:

Texto da Comissão[1]	Alterações do Parlamento
Alteração 1 Artigo 2, nº 1	
1. O Fundo tem por objectivo geral apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para melhorar a gestão do regresso em todas as suas dimensões, aplicando a noção de gestão integrada e tendo em conta a legislação comunitária neste domínio.	1. O Fundo tem por objectivo geral apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para melhorar a gestão do regresso em todas as suas dimensões, aplicando a noção de gestão integrada e tendo em conta a legislação comunitária neste domínio, ***bem como a legislação dos países de origem e os princípios gerais da política de desenvolvimento***.
Justificação	
Os objectivos gerais do Fundo Europeu de Regresso só poderão ser verdadeiramente definidos se forem igualmente tidas em conta as razões que levam os refugiados a deixar o seu país. Por esta razão, os objectivos devem contemplar não só os esforços assumidos pelos Estados-Membros, mas também as possibilidades de acção existentes antes de os refugiados deixarem o seu país, como, por exemplo, cláusulas bilaterais entre a União e o país de origem e as repercussões positivas da realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em termos de redução da pobreza. A política de desenvolvimento desempenha um papel primordial na preparação de medidas de apoio a favor das pessoas que regressam ao seu país de origem.	
Alteração 2 Artigo 3, nº 2, travessão 1	
- baseados numa avaliação global da situação no Estado-Membro no que diz respeito à população-alvo, bem como das	- baseados numa avaliação global da situação no Estado-Membro, ***conferindo uma atenção especial às zonas que estão***

[1] Ainda não publicado em JO.

dificuldades associadas às operações previstas (tais como as que dizem respeito à obtenção de documentos de viagem e outros obstáculos práticos). A avaliação global será realizada em cooperação com o conjunto das autoridades e parceiros envolvidos; e	***sujeitas a um maior "stress migratório",*** no que diz respeito à população-alvo, bem como das dificuldades associadas às operações previstas (tais como as que dizem respeito à obtenção de documentos de viagem e outros obstáculos práticos). A avaliação global será realizada em cooperação com o conjunto das autoridades e parceiros envolvidos; e

Justificação

Deve ser conferida uma atenção especial às zonas do território da UE que estão sujeitas a um maior "stress migratório". A pressão a que estas zonas estão expostas deve-se, na maioria dos casos, à densidade demográfica, ao espaço reduzido, à distância ou às condições geográficas. Por esta razão, deve ser prestada uma atenção especial a estas zonas, a fim de garantir as condições de aplicação da presente decisão.

Alteração 3
Artigo 4, nº 2, alínea c)

(c) Concepção e execução de planos integrados de regresso conjuntos, incluindo programas de regresso voluntário conjuntos orientados para países de origem, anteriores países de residência ou de trânsito específicos;	(c) Concepção e execução de planos integrados de regresso conjuntos, incluindo programas de regresso voluntário conjuntos orientados para países de origem, anteriores países de residência ou de trânsito específicos, ***no respeito do direito de cada pessoa que regressa de forma voluntária ou coerciva a ser tratada e aconselhada individualmente***;

Justificação

Mesmo que existam sinergias evidentes consoante as acções e os países de regresso ou a pertença a um determinado grupo, os repatriados não podem ser privados do direito de serem tratados e aconselhados individualmente.

Alteração 4
Artigo 4, nº 2, alínea i)

(i) Medidas conjuntas visando acompanhar a situação dos repatriados e a viabilidade da sua situação após o regresso.	(i) Medidas conjuntas visando acompanhar a situação dos repatriados e a viabilidade da sua situação após o regresso, ***na condição de as pessoas em causa terem dado o seu consentimento prévio***.

Justificação

O acompanhamento das pessoas repatriadas no país de origem deve ser sempre efectuado com o seu consentimento prévio. Assiste-lhes o pleno direito de recusarem essa intrusão na sua vida privada.

Alteração 5
Artigo 4, nº 5

5. As acções terão em conta a situação específica das pessoas vulneráveis como menores, menores não acompanhados, deficientes, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.	5. As acções terão em conta a situação específica das pessoas vulneráveis como menores, menores não acompanhados, deficientes, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, ***garantindo em primeiro lugar e no quadro de todas as acções o pleno respeito das normas em matéria de direitos humanos***.

Justificação

No âmbito de todas as acções, deve ser dada primazia ao pleno respeito dos direitos humanos. Tendo em conta que a situação das pessoas às quais foi imposto um regresso forçado é com frequência precária, é indispensável respeitar a dignidade e os direitos dessas pessoas, que são ainda muitas vezes descurados pelas práticas actuais.

Alteração 6
Artigo 6, nº 1

1. Por iniciativa da Comissão, o Fundo pode financiar, até ao limite de ***7%*** dos seus recursos disponíveis, acções transnacionais ou de interesse comunitário ("acções comunitárias") em matéria de política de imigração e de integração e medidas aplicáveis aos grupos-alvo referidos no artigo 7°.	1. Por iniciativa da Comissão, o Fundo pode financiar, até ao limite de ***15%*** dos seus recursos disponíveis, acções transnacionais ou de interesse comunitário ("acções comunitárias") em matéria de política de imigração e de integração e medidas aplicáveis aos grupos-alvo referidos no artigo 7°.

Justificação

A afectação de 7% do orçamento às acções comunitárias deste instrumento financeiro não é suficiente para realizar as ambições enunciadas na proposta como objectivo. Para "facilitar a cooperação prática num espírito de colaboração" (p. 9), é necessário um montante mais elevado.

Alteração 7
Artigo 19, nº 1

1. Para cada programa plurianual, a Comissão adoptará directrizes estratégicas que estabelecem o quadro de intervenção do Fundo, tendo em conta os progressos realizados na elaboração e aplicação da legislação comunitária no domínio do regresso e das medidas adoptadas pela Comunidade em matéria de imigração ilegal, bem como a repartição indicativa dos recursos financeiros do Fundo para o período do programa plurianual.	1. Para cada programa plurianual, a Comissão adoptará directrizes estratégicas que estabelecem o quadro de intervenção do Fundo, tendo em conta os progressos realizados na elaboração e aplicação da legislação comunitária no domínio do regresso e das medidas adoptadas pela Comunidade em matéria de imigração ilegal, bem como a repartição indicativa dos recursos financeiros do Fundo para o período do programa plurianual, ***garantindo constantemente nessas directrizes o pleno respeito das normas em matéria de direitos humanos***.

Justificação

No âmbito de todas as acções, deve ser dada primazia ao pleno respeito dos direitos humanos. Tendo em conta que a situação das pessoas às quais foi imposto um regresso forçado é com frequência precária, é indispensável respeitar a dignidade e os direitos dessas pessoas, que são ainda muitas vezes ignorados pelas práticas actuais.

PROCESSO

Título	Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios"
Referências	(COM(2005)0123 –C6-0126/2005 – 2005/0049(COD))
Comissão competente quanto ao fundo	LIBE
Parecer emitido por Data de comunicação em sessão	DEVE 22.6.2005
Cooperação reforçada – Data de comunicação em sessão	
Relator de parecer Data de designação	Fernando Fernández Martín 31.8.2005
Relator de parecer substituído	
Exame em comissão	14.11.2005 1.12.2005 25.1.2005
Data de aprovação	25.1.2005
Resultado da votação final	+: 21 –: 1 0: 1
Deputados presentes no momento da votação final	Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská, Mauro Zani
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Milan Gaľa, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Suplente(s) (nº 2 do art. 178º) presente(s) no momento da votação final	
Observações (dados disponíveis numa única língua)	...