COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 2.9.2009
COM(2009) 447 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

SOBRE A CRIAÇÃO DE UM PROGRAMA CONJUNTO DE REINSTALAÇÃO DA UE

{COM (2009) 456 final}
{SEC(2009) 1127}
{SEC(2009) 1128}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

SOBRE A CRIAÇÃO DE UM PROGRAMA CONJUNTO DE REINSTALAÇÃO DA UE

1. ANTECEDENTES

1.1. Contexto político

Desde que o Tratado de Amesterdão[1] entrou em vigor, em 1999, a UE tem estado a trabalhar na criação de um **Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)**, cujo objectivo principal é obter uma convergência progressiva a nível da UE em matéria de asilo, por meio da fixação de normas mínimas comuns, da criação de um procedimento de asilo comum e de um estatuto uniforme, bem como do reforço da cooperação prática. A Comissão sempre chamou a atenção, no âmbito da criação do SECA, para a necessidade de a UE se empenhar mais na reinstalação de refugiados de países terceiros e de a reinstalação passar a integrar plenamente a política geral de asilo da UE.

Em consonância com o **Programa da Haia**[2], a Comissão adoptou em Setembro de 2005 uma **comunicação sobre os programas regionais de protecção**[3] (PRP) a desenvolver em parceria com países terceiros seleccionados, de modo a reforçar a protecção dos refugiados em determinadas regiões do mundo. A comunicação assinalava que a reinstalação devia ser um elemento central da assistência prestada nesses países. Ambos os PRP actualmente em curso na Tanzânia, por um lado, e na Ucrânia, Bielorrússia e República da Moldávia, por outro, têm uma vertente de reinstalação.

O novo **Fundo Europeu para os Refugiados**[4] (FER III), que começou a funcionar em 2008, presta assistência financeira aos Estados-Membros da UE para a reinstalação de refugiados de países terceiros.

Uma vasta consulta de todos as partes interessadas nas políticas de asilo, lançada com a publicação, em Junho de 2007, do **Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo**[5], revelou um reconhecimento geral de que a reinstalação devia ser um elemento central das políticas externas da UE em matéria de asilo e de que há muito a ganhar se houver um maior nível de cooperação no domínio da reinstalação entre Estados-Membros, o ACNUR e as ONG. Deste modo, no **Plano de Acção em matéria de Asilo**[6] adoptado a 17 de Junho de 2008, a Comissão concluiu que a reinstalação devia ser mais desenvolvida e ampliada de modo a tornar-se um instrumento de protecção eficaz a utilizar pela UE, a fim de cobrir as necessidades de protecção dos refugiados em países terceiros e mostrar solidariedade com países terceiros de primeiro asilo.

---

1 JO C 340 de 10.11.1997.
2 JO C 53 de 3.3.2005, p. 1.
3 COM(2005) 388 final.
4 Decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio de 2007, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 – JO L 144 de 6.6.2007, p. 1.
5 Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo – COM (2007) 301.
6 Plano de acção em matéria de asilo – Uma abordagem integrada da protecção na UE – COM(2008) 360.

O **Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo**[7] referia que, entre as novas iniciativas a tomar para completar a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo, a cooperação com o ACNUR devia ser reforçada para assegurar uma melhor protecção às pessoas que a solicitem fora do território da União Europeia, nomeadamente "progredindo, a título voluntário, na via da reinstalação, no território da União Europeia, de pessoas colocadas sob a protecção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados".

A 18 de Fevereiro de 2009, a Comissão adoptou uma proposta para a criação de um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo[8] (GEAA), que constituirá a estrutura para a concretização de actividades práticas de cooperação no domínio do asilo, incluindo actividades relacionadas com a reinstalação.

1.2. Reinstalação – características principais

A reinstalação num país terceiro é **uma das três soluções conhecidas como** "**duradouras**" à disposição dos refugiados e é essencial na medida em que oferece soluções para refugiados que não dispõem de qualquer outra solução duradoura. A reinstalação é geralmente levada a cabo com a intermediação do ACNUR. Destina-se aos refugiados cujas necessidades de protecção foram já claramente determinadas e tem a vantagem de constituir, para o país beneficiário, um **procedimento ordenado** e, para o refugiado, um processo que lhe garante a **segurança física**. Os refugiados reinstalados não têm necessidade de recorrer a variadas formas de migração ilegal (como o tráfico de seres humanos). Para o país de reinstalação, oferece ainda a vantagem considerável de a recepção e a integração poderem ser organizadas com antecedência.

Deve ser feita uma distinção clara entre a reinstalação num Estado-Membro da UE de refugiados provenientes do exterior da UE, que é uma medida humanitária e uma manifestação de solidariedade da UE com países terceiros, e **a reinstalação de refugiados no interior da UE**, que é feita, acima de tudo, com o objectivo de repartir os encargos entre os Estados-Membros da UE. A presente comunicação não aborda a segunda situação. A presente comunicação e a proposta que a acompanha de alteração da Decisão FER abordam o tema da solidariedade com países terceiros para gerir a questão dos refugiados. A Comissão está também a tratar com urgência outras questões de solidariedade na gestão das migrações, dando resposta ao apelo dos Chefes de Estado e de Governo do Conselho Europeu de 18-19 de Junho de 2009. Entre outras iniciativas, a Comissão lançou, por exemplo, um regime-piloto para a reinstalação de beneficiários de protecção internacional de Malta noutros Estados-Membros, com vista a reforçar a solidariedade no seio da UE.

1.3. Evolução recente na UE

Neste momento, são dez os Estados-Membros da UE que participam anualmente na reinstalação (Suécia, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, Reino Unido, Irlanda, Portugal, França, Roménia e República Checa). Alguns outros Estados-Membros possibilitaram a reinstalação numa base *ad hoc* e geralmente numa escala limitada, nomeadamente para casos individuais de emergência apresentados pelo ACNUR. A Alemanha aceitou recentemente reinstalar 2 500 refugiados iraquianos da Síria e Jordânia.

---

7 Disponível em: http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st13/st13668.pt08.pdf

8 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo – COM(2009) 66 final.

No que se refere a **novos compromissos de reinstalação**, durante os anos de 2007 e 2008 Portugal, França, Roménia e República Checa decidiram prever quotas anuais de reinstalação[9]. Em 2008, a Roménia celebrou também um acordo tripartido com o ACNUR e a OIM relativo à criação neste país (em Timisoara) de um Centro Transitório de Evacuação, destinado à reinstalação de emergência e outros casos específicos.

A reinstalação tem vindo a receber **apoio financeiro considerável do Fundo Europeu para os Refugiados (FER III)** desde 2008. Uma das prioridades principais (prioridade 3) para a programação dos fundos, de acordo com as directrizes estratégicas adoptadas para o efeito[10], prevê o apoio de acções que contribuam para reforçar a partilha de responsabilidades entre Estados-Membros e países terceiros. Estas acções incluem a reinstalação de refugiados de um país terceiro num Estado-Membro. Existe uma vasta gama de actividades de reinstalação que, nos Estados-Membros, podem obter financiamento dos programas nacionais do FER a título da prioridade 3 (gestão partilhada).

O número de refugiados reinstalados em cada Estado-Membro nos três últimos anos foi tido em conta para calcular as dotações anuais do FER para os Estados-Membros. Além disso, prevê-se um montante fixo de 4 000 EUR por pessoa reinstalada (artigo 13.º, n.os 3 e 4, da Decisão FER) para quatro categorias específicas de pessoas. Para o efeito, os Estados-Membros devem apresentar todos os anos à Comissão uma "estimativa de reinstalação" relativa ao ano seguinte. As quatro categorias específicas são as seguintes:

(1) Pessoas vindas de um país ou região seleccionados para a execução de um programa de protecção regional;

(2) Menores não acompanhados;

(3) Crianças e mulheres em risco, nomeadamente de violência ou exploração psicológica, física ou sexual;

(4) Pessoas com necessidade de cuidados médicos importantes que apenas possam ser tratadas graças à reinstalação.

As acções transnacionais ou acções de interesse para a Comunidade no seu todo em matéria de política de asilo, incluindo as que se referem à reinstalação, também podem obter financiamento a título de acções comunitárias do FER (directamente geridas pela Comissão).

Nos últimos anos foram executados na UE vários **projectos relacionados com a reinstalação**, incluindo as "geminações". Estes projectos abrangeram uma vasta gama de actividades, como o processo de selecção e a recepção e integração de refugiados reinstalados[11]. Participaram neles muitos operadores diferentes, tanto governamentais como não governamentais (ONG internacionais e locais, o ACNUR e a OIM) e não só dos países de reinstalação mas também de outros países. Em 2008 e 2009 verificaram-se também alguns visitas ministeriais conjuntas ou da UE a operações de reinstalação na Tailândia, Quénia, Síria e Jordânia.

Em Julho e Novembro de 2008, o **Conselho JAI adoptou conclusões relativas à reinstalação de refugiados do Iraque**, que fixaram o objectivo de reinstalar na UE até cerca

---

9 Portugal decidiu reinstalar 30 refugiados por ano, a França aproximadamente 350-450 por ano, a Roménia 40 por ano e a República Checa 30 por ano.

10 Decisão 2007/815/CE da Comissão, de 29 de Novembro 2007, que aplica a Decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aprovação de directrizes estratégicas para o período 2008-2013 – JO L 326 de 12.12.2007, p. 29.

11 A maior parte destes projectos foi co-financiada pela Comissão através do ARGO e do FER.

de 10 000 refugiados iraquianos acolhidos na Síria e Jordânia[12]. Estas conclusões são importantes, não apenas pela protecção conferida aos refugiados em questão, mas também porque sublinham o facto de a reinstalação contribuir para a manutenção da situação de protecção na Síria e Jordânia. Na sequência das conclusões do Conselho, quatro Estados-Membros que não participam regularmente em actividades de reinstalação comprometeram-se a acolher refugiados do Iraque (Alemanha, Itália, Bélgica e Luxemburgo).

2. INSUFICIÊNCIAS DA SITUAÇÃO ACTUAL E OBJECTIVOS SUBSEQUENTES

2.1. Resposta da UE às necessidades globais de reinstalação

É conveniente lembrar que a grande maioria dos refugiados existentes no mundo se encontra fora da UE, sobretudo em países asiáticos e africanos.

As necessidades globais de reinstalação são muito maiores do que os lugares para reinstalação disponíveis em todo o mundo. O ACNUR estima que as necessidades globais se elevem a 747 000 pessoas, incluindo populações cuja reinstalação deverá estender-se por um período de vários anos. Com base numa definição de prioridades, o ACNUR estima que, relativamente ao número referido e só para o ano de 2010, haverá 203 000 pessoas a reinstalar[13]. Segundo os dados deste Alto Comissariado, em 2008 foram reinstalados 65 596 refugiados em todo o mundo. Destes, 4 378 refugiados, ou 6,7 %, foram para um dos países da UE[14]. O número de refugiados reinstalados na UE contrasta nitidamente com o número dos refugiados reinstalados em muitos outros países do mundo industrializado[15]. Em simultâneo, a UE recebe, em proporção, um número mais elevado de requerentes "espontâneos" de asilo do que outras regiões do mundo desenvolvido. Além disso, grande parte dos países da UE não dispõe de programas de reinstalação, pelo que terão de criar as condições adequadas para poderem participar regularmente em acções de reinstalação. **Por conseguinte, o principal objectivo de uma acção conjunta da UE no domínio da reinstalação deve consistir em implicar um número maior de Estados-Membros nas acções de reinstalação e assegurar que as pessoas reinstaladas possam aceder à protecção de forma ordenada e segura. Em simultâneo, a reinstalação de refugiados deve servir para demonstrar maior solidariedade com países terceiros**. Em consequência disto, a UE assumirá uma parte maior das responsabilidades para suprir as necessidades mundiais de reinstalação e poderá também tornar menos tentadora a entrada de certos grupos de refugiados na UE através da imigração ilegal.

É amplamente reconhecido que a reinstalação não serve apenas propósitos humanitários relativamente às pessoas reinstaladas, e indirectamente para os refugiados que permanecem no primeiro país de asilo, mas também alivia o país terceiro em questão dos encargos associados ao acolhimento de um grande número de refugiados. Deste modo, a reinstalação pode ser um elemento importante da política externa geral da UE. O impacto da reinstalação em termos estratégicos seria maior se as prioridades relativas à origem geográfica ou nacionalidade e a categorias específicas de pessoas a reinstalar fossem fixadas em termos mais gerais a nível da UE. Neste momento, os Estados-Membros que acolhem refugiados fixam prioridades sobretudo a nível nacional, sem grande coordenação a nível da UE em termos da própria reinstalação e de outros instrumentos conexos de política externa. Por outro

---

12 Documentos do Conselho 11653/08 (Presse 205) e 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

13 Estimativa do ACNUR das necessidades globais de reinstalação em 2010.

14 Ver o anexo 4 da avaliação de impacto de um Programa Conjunto de Reinstalação da UE, p. 5.

15 A título de exemplo, o número de refugiados reinstalados por ano no Canadá – cerca de 10 000 – é mais do dobro do número total de refugiados acolhidos anualmente na UE.

lado, o nível actualmente bastante baixo de participação da UE na reinstalação de refugiados tem um impacto negativo sobre a ambição da UE de ter um papel de destaque nos assuntos humanitários mundiais, comprometendo assim a sua influência em fóruns internacionais. **Por conseguinte, a participação da UE em acções de reinstalação deve ser reforçada, com vista a aumentar a eficácia e a credibilidade da União nas questões internacionais em geral. O impacto da reinstalação seria incrementado por uma utilização mais estratégica da reinstalação a nível da UE e por uma integração mais eficaz da reinstalação nas políticas externas gerais da UE.**

2.2. Ausência de cooperação estruturada na UE

Neste momento não se procede à troca sistemática de informações entre países da UE em matéria de reinstalação nem existe uma coordenação estrutural das acções de reinstalação a nível da UE. O planeamento destas acções é feito em grande parte através de contactos bilaterais entre os países de reinstalação e o ACNUR. A troca de informações entre o ACNUR e os países de reinstalação ocorre através de fóruns em Genebra[16], que incluem países de reinstalação de todo o mundo e debatem questões mundiais de reinstalação. Nesses fóruns não participam os Estados-Membros da UE que actualmente não participam na reinstalação. Por esta razão, as reuniões de peritos em reinstalação têm vindo a ser convocadas de forma *ad hoc* pela Comissão desde 2007. **Assim sendo, as estruturas e os procedimentos para coordenar a política de reinstalação na UE devem ser adaptados de modo a permitir uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros e uma coordenação mais eficiente das acções de reinstalação a nível da UE.**

A reinstalação exige uma grande preparação logística, que inclui missões de selecção e orientação, exames médicos e de segurança, estabelecimento de condições de viagem e vistos e programas de recepção e integração. Algumas destas acções poderiam ser efectuadas conjuntamente pelos Estados-Membros ou em estreita cooperação entre eles. A actual inexistência de acções conjuntas e de cooperação prática entre Estados-Membros aumenta os custos financeiros da reinstalação dos actuais "países de reinstalação" e é um impedimento para outros países que poderiam eventualmente ponderar a participação na reinstalação, especialmente pelos que poderiam pensar em abrir pequenas quotas de reinstalação. A organização das várias actividades logísticas necessárias para proceder à reinstalação pode parecer pouco prática e ter custos exorbitantes para os Estados-Membros que não tenham experiência e capacidades nestes domínios. **Por conseguinte, os custos económicos associados à reinstalação na UE devem ser reduzidos em resultado de uma cooperação mais estreita entre Estados-Membros.**

2.3. Necessidade de definir melhor as prioridades da reinstalação e o apoio financeiro

O apoio financeiro que o FER III presta à reinstalação teve efeitos positivos evidentes. No entanto, o montante adicional atribuído aos Estados-Membros por refugiado reinstalado, nos termos do artigo 13.º, n.º 3, da Decisão FER III, aplica-se apenas a quatro categorias específicas de pessoas. É inquestionável que estas categorias de pessoas devem ser protegidas e reinstaladas, mas poderá haver também outras categorias de pessoas que careçam, pelo menos em igual medida, de reinstalação. Visto que as necessidades de reinstalação destas categorias de refugiados não são actualmente debatidas com regularidade a nível da UE, não se faz uma avaliação actualizada dessas necessidades, que poderia permitir identificar melhor as necessidades de protecção que a UE considera prioritárias. O quadro do FER é actualmente

---

[16] Conferência Tripartida Anual da Reinstalação (ACTR) e o Grupo de Trabalho da Reinstalação.

demasiado rígido e não se consegue adaptar às necessidades emergentes, nomeadamente em termos de prioridades geográficas. Em simultâneo, os Estados-Membros fixam as prioridades de reinstalação a nível nacional, sem qualquer consulta ou coordenação prévias a nível da UE. **Por conseguinte, deve ser instituído um mecanismo que garanta que os esforços de reinstalação na UE sejam mais bem dirigidos, de forma contínua e dinâmica, para as pessoas que mais careçam. Este fim pode ser conseguido se forem definidas periodicamente em comum as principais prioridades da reinstalação e se houver incentivos financeiros para os Estados-Membros que procedam à reinstalação segundo essas prioridades.**

3. PROGRAMA CONJUNTO DE REINSTALAÇÃO DA UE

Atendendo às insuficiências atrás descritas, **deve ser criado um Programa Conjunto de Reinstalação da UE** para, em primeiro lugar, incrementar o impacto humanitário da UE, garantindo que a União apoia mais e de forma mais bem dirigida a protecção internacional de refugiados através da reinstalação; em segundo lugar, para reforçar a utilização estratégica da reinstalação garantindo a sua integração adequada nas políticas externa e humanitária da UE; e, em terceiro lugar, tornando os esforços de reinstalação da UE mais eficazes de modo a garantir que os benefícios sejam concedidos da forma menos dispendiosa possível.

Para o efeito, a Comissão propõe a alteração da Decisão FER III, a fim de prever incentivos adicionais para os Estados-Membros que participem na reinstalação e de garantir que as prioridades de reinstalação fixadas a nível da UE sejam efectivamente secundadas por um apoio financeiro adequado.

3.1. Princípios orientadores de um Programa Conjunto de Reinstalação da UE

Atendendo aos objectivos gerais do Programa Conjunto de Reinstalação da UE e tendo em conta as observações dos interessados, o programa terá como base os seguintes princípios orientadores:

- A participação dos Estados-Membros na reinstalação deve permanecer voluntária. Existem actualmente diferenças consideráveis entre Estados-Membros no que se refere a alvos numéricos e casos específicos que desejam reinstalar, aos critérios jurídicos utilizados para decidir quais os refugiados a reinstalar e aos parceiros através dos quais se procede à reinstalação.
- O **âmbito da acção de reinstalação na EU deve ser ampliado**, promovendo a familiarização do maior número do Estados-Membros possível com a reinstalação e reforçando a experiência e capacidades exigidas para proceder à reinstalação.
- O mecanismo a instituir deve ser **adaptável** à alteração de circunstâncias. A fim de utilizar a reinstalação de forma estratégica, deve ser possível analisar e rever anualmente as prioridades de reinstalação. A adaptabilidade é exigível também para responder à evolução das necessidades em termos de cooperação prática entre Estados-Membros no domínio da reinstalação.
- **Os intervenientes com um papel essencial na reinstalação que não sejam os Governos dos Estados-Membros devem também participar**. O principal interveniente neste domínio é o ACNUR, devido ao seu mandato internacional e ao papel central que tem na reinstalação em todo o mundo. A participação da Organização Internacional das Migrações (OIM) é igualmente importante, dado o seu papel relativamente aos aspectos logísticos e práticos das acções de reinstalação em todo o mundo. As ONG internacionais e locais com experiências e especializações específicas na área da reinstalação, assim como as

autoridades locais, devem também participar, em especial na recepção e integração dos refugiados acolhidos.

– O desenvolvimento de uma abordagem comum da EU para a reinstalação de refugiados de países terceiros deve ser **incrementado** e, com a experiência, o âmbito do programa poderá ser ainda mais ampliado.

3.2. Elementos do Programa Conjunto de Reinstalação da UE

O programa consistirá antes de mais num mecanismo que permitirá a fixação de prioridades anuais comuns em matéria de reinstalação e uma utilização mais eficaz da assistência financeira disponível através do exercício de "estimativa" no contexto do FER. Estes aspectos serão complementados por uma cooperação prática reforçada, uma maior eficácia das políticas externas em matéria de asilo e uma avaliação periódica do Programa Conjunto de Reinstalação.

3.2.1. Fixação anual de prioridades comuns com base num processo consultivo e numa melhor utilização do exercício de estimativa no contexto do FER

Grupo de Peritos da Reinstalação

O Grupo de Peritos da Reinstalação *ad hoc* já existente tornar-se-á um órgão que se reunirá de forma periódica. Todos os Estados-Membros, incluindo tanto os que são países de reinstalação como os que não o são, passarão a participar, juntamente com outros interessados (por exemplo, ACNUR, OIM, CERE e ONG que se ocupam da reinstalação, cada um deles com base na respectiva experiência específica e dentro dos limites do respectivo mandato). O Grupo de Peritos da Reinstalação preparar-se-á para a identificação de prioridades anuais comuns da EU, que constituirão em seguida a base para um projecto de decisão da Comissão. Estas prioridades terão como base uma previsão indicativa das necessidades de reinstalação que o ACNUR divulgará todos os anos na Primavera. O grupo promoverá também a troca de informações entre Estados-Membros acerca das metas quantitativas fixadas por cada Estado-Membro e debaterá as necessidades específicas em termos de reinstalação, como as acções destinadas a incentivar os Estados-Membros que ainda não participam na reinstalação. Juntamente com o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, o grupo estará igualmente em posição de identificar as necessidades presentes em termos de cooperação prática no domínio da reinstalação.

Prioridades comuns com o apoio financeiro do Fundo Europeu para os Refugiados

Será instituído um mecanismo através do qual as prioridades comuns de reinstalação da UE são fixadas anualmente por uma decisão da Comissão. As prioridades podem referir-se a regiões geográficas e nacionalidades ou ainda a categorias de refugiados a reinstalar, incluindo as situações de emergência. A UE poderia, por exemplo, dar prioridade à reinstalação de refugiados iraquianos da Síria e Jordânia, refugiados somalis do Quénia ou refugiados sudaneses do Chade. Ao fixar estas prioridades, deve ser assegurada a coerência com a política externa da UE. Este quadro permitirá, numa base anual, identificar as necessidades de reinstalação novas ou prioritárias. Em especial para os grupos vulneráveis, como as crianças ou os menores não acompanhados, permitirá uma análise mais aprofundada das necessidades e prioridades mais importantes.

Por conseguinte, **propõe-se a alteração da Decisão FER III**, para que os Estados-Membros que procedem à reinstalação em conformidade com as prioridades anuais comuns da UE recebam assistência financeira nos termos do artigo 13.º da Decisão FER III. Este artigo prevê actualmente a concessão de assistência financeira adicional aos Estados-Membros que garantam reinstalar refugiados de quatro categorias específicas descritas no ponto 1.3. Este

artigo seria alterado no intuito de tornar o mecanismo vigente mais dinâmico e adaptável. No entanto, deve ser sublinhado que os Estados-Membros devem continuar a poder reinstalar outras categorias de refugiados. A proposta de alteração da Decisão FER III é apresentada pela Comissão juntamente com a presente comunicação.

Com base nos trabalhos preliminares do Grupo de Peritos da Reinstalação, serão fixadas prioridades comuns todos os anos para desencadear o exercício de estimativa na sequência do qual os Estados-Membros recebem assistência financeira complementar. Todos os anos, a Comissão deve fixar as prioridades anuais de reinstalação com base nas consultas efectuadas pelo comité de gestão do programa geral "Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios", incluindo o FER III. Esta decisão da Comissão será uma das medidas de aplicação da decisão que cria o FER III, adoptada pelo Conselho e o Parlamento Europeu com base no artigo 63.º, n.º 2, alínea b), do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia. Trata-se de uma decisão anual que deve ser adoptada a tempo de permitir que os Estados-Membros apresentem as estimativas de reinstalação para efeitos de atribuição do apoio financeiro previsto pelo FER.

3.2.2. Cooperação prática reforçada

Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

Estima-se que o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) entre em funcionamento em 2010, passando a constituir um **quadro estrutural para a realização de acções de cooperação prática, incluindo acções de reinstalação.** A proposta de regulamento de criação deste Gabinete refere que, "em matéria externa, com o acordo da Comissão, o Gabinete coordena o intercâmbio de informações e todas as acções relativas às questões ligadas à aplicação dos instrumentos e mecanismos relacionados com os aspectos externos do Sistema Europeu Comum de Asilo. O Gabinete coordena os intercâmbios de informações e quaisquer outras acções desenvolvidas com vista à reinstalação dos refugiados na União Europeia".

Espera-se que o desenvolvimento de cooperação prática em matéria de reinstalação dê origem a sinergias consideráveis. Espera-se também que a identificação de prioridades anuais comuns permita que esta cooperação seja mais bem orientada. Os Estados-Membros podem realizar em conjunto acções concretas, como missões de selecção e de reconhecimento, programas de orientação anteriores à partida, exames médicos, prospecção, estabelecimento de condições de viagem e vistos. Outras formas de cooperação poderão incluir a troca de informações sobre as características de processos específicos de reinstalação e formação conjunta. É provável que a cooperação em matéria de recepção e integração revista a forma de troca de informações e identificação de "boas práticas", com vista a aumentar a qualidade dos sistemas de recepção e integração, que diferem consideravelmente consoante os Estados-Membros. Podem ser retirados ensinamentos da experiência adquirida numa vasta gama de acções, com a participação de vários intervenientes.

O GEAA pode também promover a cooperação técnica com países terceiros em matéria de reinstalação, tanto com países que não pertencem à UE que participam na reinstalação como com países de primeiro asilo. Esta cooperação pode igualmente ser promovida com organizações internacionais e em especial com o ACNUR e a OIM. Para assegurar que o GEAA possa começar a funcionar rapidamente, as prioridades do seu programa para os primeiros anos de trabalho devem ser fixadas com a maior brevidade. A Comissão cooperará com vários intervenientes para identificar essas prioridades o mais rapidamente possível. Antes do final da actual Presidência sueca (2009), poderá já ser identificada uma primeira série de prioridades.

Projectos-piloto e boas práticas em matéria de reinstalação

Nos últimos anos foram realizados muitos projectos de cooperação prática relacionada com a reinstalação. O elevado número de projectos pode ser atribuído, em grande medida, ao papel activo da sociedade civil, nomeadamente diversas ONG. Estima-se que vai continuar a ser necessário promover acções deste género nos próximos anos. Por conseguinte, a Comissão continuará a dar o seu apoio neste domínio, sobretudo através de acções comunitárias no contexto do FER.

Um dado recente é a criação de um Centro de Evacuação Transitória (CET), na Roménia, destinado à reinstalação. Vários Estados-Membros revelaram recentemente interesse na utilização deste Centro de Evacuação Transitória para acolherem categorias específicas de refugiados que se encontrem em situações de urgência. O recurso ao CET pode tornar a reinstalação mais fácil e menos dispendiosa e pode constituir um modelo para outras iniciativas deste género.

3.2.3. Aumento da eficácia da política externa da UE em matéria de asilo

Cooperação com o ACNUR

Para que o programa da UE tenha êxito – tanto na identificação de prioridades comuns como nas acções de cooperação prática – será **importante colaborar de perto com o ACNUR**. As consultas entre os Estados-Membros, a Comissão e o ACNUR em matéria de reinstalação devem, portanto, ser intensificadas, incluindo no Grupo de Trabalho da Reinstalação, em Genebra, e na Conferência Tripartida Anual da Reinstalação. O GEAA deve também colaborar de perto. O novo programa da UE pode exigir algumas alterações da forma como o ACNUR gere actualmente a reinstalação, não devendo complicá-la inutilmente. A introdução deste novo programa deve ser vista como uma oportunidade para dar novo ímpeto à reinstalação em todo o mundo.

Melhor coordenação com a política externa da UE

É necessário prever uma estrutura que propicie uma abordagem integrada entre a reinstalação, outros elementos da política da UE em matéria de asilo e a política externa no seu conjunto. Deve ser assegurada, em especial, a coerência com a "abordagem global da migração"[17] da UE. No contexto do programa conjunto, a fixação de prioridades de reinstalação será feita com base nas necessidades do momento, periodicamente identificadas pelo ACNUR, e também com base noutras considerações humanitárias e políticas avançadas pelos Estados-Membros e a Comissão, atendendo à situação específica dos países terceiros em questão, bem como às relações gerais da UE com esses países. Os recentes debates e as conclusões adoptadas pelo Conselho de Ministros JAI sobre a reinstalação de refugiados iraquianos da Síria e Jordânia sublinham o facto de a reinstalação poder ser um elemento importante da política externa da UE. Além de aludir à necessidade premente de reinstalação de um certo número destes refugiados, o Conselho referiu expressamente que "um maior esforço de reinstalação nos países da União Europeia enviaria um sinal positivo de solidariedade para com todos os iraquianos e de cooperação com a Síria e a Jordânia para a manutenção do seu espaço de protecção"[18]. O envolvimento directo do Conselho JAI na

---

[17] Comunicações da Comissão sobre a "abordagem global da migração" da UE – COM(2005) 621, COM(2006) 735, COM(2007) 247 e COM(2008) 611.

[18] Documento 16325/1/08 REV 1 (Presse 344) do Conselho.

reinstalação dos refugiados iraquianos da Síria e da Jordânia foi, porém, excepcional e serviu para ilustrar a necessidade de um mecanismo estruturado de tomada de decisões e a correspondente infra-estrutura que pode ser desenvolvida para responder à evolução da situação. A política externa da UE pode igualmente contribuir para criar um quadro que permita a preparação e realização de programas de reinstalação.

Nos programas regionais de protecção (PRP), a desenvolver no futuro, a reinstalação deve ser integrada de forma mais eficaz e a sua execução deve ser acompanhada mais de perto. Desde 2007 foram executados programas-piloto deste tipo na Tanzânia e em três ex-países NEI (Ucrânia, Bielorrússia e República da Moldávia). A experiência mostra, contudo, que a reinstalação se manteve um elemento relativamente pouco desenvolvido desses programas-piloto e que os Estados-Membros reinstalaram apenas um número limitado de refugiados de países beneficiários. Os futuros PRP poderão incluir as regiões do Norte de África e do Médio Oriente. A vertente da reinstalação será também analisada no âmbito da avaliação de PRP que a Comissão efectuará com outros intervenientes antes do final de 2009.

3.3. Informação e avaliação

A Comissão, com o apoio do GAEE, informará anualmente o Conselho e o Parlamento Europeu dos esforços de reinstalação envidados na UE, bem como dos resultados das estimativas de reinstalação, a fim de permitir às Instituições acompanhar a evolução dos esforços da UE neste domínio e debater as conclusões sobre a evolução futura. Durante o ano de 2012 será organizada uma conferência com todos as partes interessadas para fazer uma avaliação intercalar dos progressos alcançados em matéria de reinstalação através do Programa Conjunto de Reinstalação da UE. A avaliação incidirá sobre a eficácia da assistência financeira prestada nos termos do artigo 13.º do FER III e poderá também analisar a possibilidade de introduzir uma modulação do montante fixo, de acordo com a vulnerabilidade ou as necessidades de categorias especiais de pessoas reinstaladas.

O Programa Conjunto de Reinstalação da UE será avaliado em 2014, a fim de identificar as alterações necessárias e continuar o desenvolvimento do programa de reinstalação. De acordo com a proposta da Comissão enunciada na Comunicação de 10 de Junho de 2009, este objectivo mais ambicioso deve ser incluído no Programa de Estocolmo, a adoptar até ao final de 2009, que fixará os objectivos da UE para os próximos cinco anos na área da justiça, liberdade e segurança[19].

4. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA DECISÃO FER III

Por conseguinte, a Comissão propõe que a Decisão FER III seja alterada nos termos da proposta legislativa que acompanha a presente comunicação.

---

[19] COM(2009) 262 final.