

PROTEGER MELHOR OS REFUGIADOS NA UE E A NÍVEL GLOBAL



Propostas do ACNUR para restaurar a confiança
através de melhor gestão, parceria e solidariedade

ENQUADRAMENTO

A União Europeia (UE) necessita de uma abordagem arrojada, imaginativa e viável para superar a fragmentação e gerir eficazmente os movimentos de refugiados de acordo com o direito internacional. Este documento fornece uma visão sobre como tal poderia ser alcançado tanto na UE como a nível global.

O último ano foi invulgar na Europa, uma vez que mais de um milhão de refugiados e migrantes empreenderam perigosas viagens pelo mar Mediterrâneo em busca de segurança. Apesar dos indicadores de que o número de pessoas a chegar estava a aumentar, atingiu-se uma escalada tal que apanhou muitos países na Europa desprevenidos e o caos prevaleceu. A capacidade dos Estados-Membros da UE e do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) foi gravemente testada. Alguns países, como a Áustria, a Alemanha, a Grécia, a Itália e a Suécia, foram mais afetados do que outros. Surgiram respostas fragmentadas entre os Estados-Membros da UE. Alguns tomaram medidas para restringir o acesso dos refugiados e dos migrantes aos seus territórios e transferir a responsabilidade para os países vizinhos. Embora vários tenham sido os que realizaram esforços para acolher os refugiados, a falta de uma resposta comum da UE conduziu a dilemas políticos aparentemente intratáveis. Isto resultou em graves dificuldades operacionais, exacerbando as circunstâncias já precárias em que chegavam refugiados e migrantes à UE.

A nível global, nos últimos anos, o número de pessoas forçadas a fugir das suas casas tem crescido, inclusive de países vizinhos da Europa. Continua a ser essencial encontrar soluções políticas para os conflitos que levam as pessoas a fugir e a Europa precisa estar mais envolvida nestes esforços. Além disso, os países que recebem o maior número de refugiados têm de receber apoio previsível para os protegerem, ajudarem e fornecer-lhes soluções. À luz dessa realidade, é importante investir na estabilização da situação nesses países. Ao mesmo tempo, a Europa precisa estar preparada para continuar a acolher refugiados no seu território através de um plano de contingência e da criação de um sistema de asilo eficiente e melhor gerido. A expansão de vias seguras para os refugiados para a Europa poderia igualmente constituir alternativa realista e significativa ao tráfico de seres humanos e a movimentos irregulares.

Os líderes mundiais reconheceram a necessidade de uma abordagem humana, ponderada e abrangente para abordar as realidades das deslocações ao adotarem a Declaração de Nova Iorque sobre os Refugiados e Migrantes, a 19 de setembro de 2016. Então, é oportuno que a UE aproveite esta Declaração e revitalize o seu envolvimento, não só entre os Estados-Membros da UE, mas também com os países de origem, de refúgio e de trânsito. No âmbito da UE, é possível e exequível uma abordagem baseada em princípios, pragmática e comum para responder aos refugiados e migrantes. O ACNUR, a Agência das Nações Unidas para os Refugiados, apresenta neste documento uma visão para o conseguir através de uma política global da UE de asilo e de refugiados do futuro, tanto na sua dimensão interna como externa. A longo prazo, as propostas aqui apresentadas podem facilitar o desenvolvimento de mecanismos coerentes a nível da UE para abordar e responder eficazmente aos movimentos. Há um precedente forte para este tipo de pensamento criativo e avançado na Europa – não mais evidente do que na formação da própria UE, que se baseava em princípios de respeito pelos direitos fundamentais, responsabilidade, solidariedade e confiança.



© ACNUR
Dezembro 2016

Cover fotografia:
© ACNUR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



O texto original inglês é a versão que faz fé, disponível em
<http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

O **ACNUR** PROPÕE:

1

UMA UE QUE ESTÁ EMPENHADA

para além das suas fronteiras, para proteger, ajudar e encontrar soluções, através de:

- ✓ Desenvolvimento de sistemas de asilo sustentáveis
- ✓ Fornecimento de apoio baseado nas necessidades às operações humanitárias
- ✓ Adoção de uma abordagem para a assistência orientada para o desenvolvimento
- ✓ Expansão de oportunidades para percursos seguros
- ✓ Gerir uma abordagem da migração comum e regulamentada

2

UMA UE QUE ESTÁ PREPARADA

para responder a possíveis chegadas futuras em números significativos, através de:

- ✓ Avaliação e planeamento
- ✓ Estado de prontidão a nível nacional e da UE
- ✓ Mecanismos de coordenação

3

UMA UE QUE PROTEGE

através de um sistema comum de asilo bem gerido que garanta o acesso ao território e inclua:

- ✓ Um sistema de registo comum
- ✓ Prioridade ao reagrupamento familiar
- ✓ Procedimentos acelerados e simplificados para a determinação de asilo
- ✓ Um mecanismo de distribuição para os Estados-Membros da UE sob pressão
- ✓ Uma abordagem comum às crianças não acompanhadas e separadas
- ✓ Incentivos para o cumprimento do novo sistema
- ✓ Um sistema eficiente para retorno

4

UMA UE QUE INTEGRE

refugiados nas suas comunidades através de:

- ✓ Aumento do financiamento dos programas de integração
- ✓ Serviços de integração previsíveis e harmonizados
- ✓ Promover comunidades acolhedoras



UMA UE QUE ESTÁ EMPENHADA PARA ALÉM DAS SUAS FRONTEIRAS

Os países que acolhem a maioria dos refugiados precisam de apoio robusto, previsível e sustentado para criar um ambiente onde os refugiados possam viver em segurança e reconstruir as suas vidas. A partilha de responsabilidades e solidariedade com estes países constituem expressões-chave deste apoio. Estes princípios estão consentâneos com o Tratado da União Europeia¹ e estão no cerne da Declaração de Nova Iorque,² adotada em Setembro de 2016. Como parte da Declaração de Nova Iorque, os Estados acordaram um quadro abrangente de resposta aos refugiados para lidarem com movimentos de refugiados em larga escala e desenvolver um Pacto Global para os Refugiados em 2018. Este quadro fornece um modelo para o envolvimento internacional com uma vasta gama de atores em situações de refugiados e os ensinamentos retirados da sua implementação irão informar o desenvolvimento do Pacto Global para os Refugiados. O financiamento e apoio continuado da UE para dirigir este quadro em algumas situações atuais de refugiados serão essenciais para o seu êxito.

Estes acontecimentos coincidem com o lançamento de políticas-chave da UE em matéria de deslocação forçada e gestão da migração. A Comunicação da Comissão Europeia de Abril de 2016 intitulada *Vidas com Dignidade: da dependência à autonomia*³ apela a uma abordagem orientada para o desenvolvimento dirigida às deslocações. Em Junho de 2016, as Parcerias para as Migrações, com um primeiro grupo de cinco países de África (Etiópia, Mali, Níger, Nigéria e Senegal) e dois no Próximo Oriente (Jordânia e Líbano) reuniram os pontos fortes e as capacidades de financiamento da Comissão e dos Estados-Membros da UE. Isto irá melhorar a coordenação e a eficácia e reflete o apelo feito na Cimeira da UE em Valeta, em Dezembro de 2015, com os parceiros africanos. Estas novas abordagens atestam a capacidade da UE para aumentar o apoio aos sobrecarregados países de acolhimento de refugiados e aos que têm sistemas de asilo emergentes.

Com base nestes desenvolvimentos positivos, o ACNUR propõe uma abordagem que reforçaria o envolvimento da UE para além das suas fronteiras, para proteger, ajudar e encontrar soluções para os refugiados através de:

- ✓ Desenvolvimento de sistemas de asilo sustentáveis
- ✓ Fornecimento de apoio baseado nas necessidades às operações humanitárias
- ✓ Adoção de uma abordagem orientada para o desenvolvimento assistencial
- ✓ Expansão de oportunidades para percursos seguros
- ✓ Condução de uma abordagem comum e regulamentada da migração

¹ O Artigo 21 refere-se a i.a. os princípios da igualdade e da solidariedade e ao respeito pelos princípios da Carta das N.U. e do Direito Internacional como valores fundamentais para a UE. Compromete igualmente a UE a procurar e desenvolver parcerias com países terceiros que partilhem estes princípios e valores. Ver <http://goo.gl/wo5jjX>.

² Assembleia Geral das Nações Unidas, *Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes*, disponível em: <http://goo.gl/0pFVA0>.

³ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Vidas com dignidade: da dependência da ajuda à autonomia*, Bruxelas, 26 de Abril de 2016, COM(2016) 234 final, disponível em: <http://goo.gl/xgvusR>.

1.1 Desenvolver sistemas de asilo sustentáveis

A UE e os seus Estados-Membros apoiariam o fortalecimento de sistemas de asilo nos seguintes domínios:

- **Países que acolhem a maioria dos refugiados:** Tal apoio seria uma expressão de solidariedade. Assegurar que os requerentes de asilo possam aceder ao asilo e à proteção efetiva nestes países poderia dar resposta a um grande movimento de continuidade. Constituiria igualmente uma alternativa às propostas de tratamento de pedidos de asilo aos Estados-Membros da UE fora dos seus territórios. Assim que os sistemas de asilo nestes países estejam em pleno funcionamento, o tratamento de pedidos de asilo nos países membros da UE poderia ser considerado como uma forma de partilha de responsabilidades.
- **Países através dos quais os refugiados transitam:** Quando a segurança o permitir, a UE intensificará igualmente o investimento em sistemas de proteção sustentáveis em países de trânsito, como a Líbia e o Egito. O âmbito dos Programas de Desenvolvimento e Proteção Regionais da UE seria alargado de modo a incluir todos os apoios bilaterais e multilaterais a estes países.
- **Países candidatos à UE:** o envolvimento da UE no desenvolvimento de sistemas de asilo justos e eficazes nos países candidatos à UE integraria o acervo da UE em matéria de asilo na sua legislação nacional. Também ajudaria a criar sistemas de asilo em funcionamento.

1.2 Fornecer apoio baseado nas necessidades para operações humanitárias

A UE e os seus Estados-Membros afetariam fundos a nível mundial de acordo com a avaliação das necessidades, em conformidade com os princípios da boa doação humanitária⁴ e com o *Grand Bargain*. Tal incluiria financiamento **previsível, flexível e plurianual** baseado num envolvimento contínuo com as agências responsáveis e em estreita consulta com os países de acolhimento, sempre que possível. A UE daria o exemplo, fornecendo financiamento de base, facilitando a reserva de fundos e eliminando complexas exigências de informação. Os instrumentos de financiamento da UE seriam complementares e coordenados para evitar lacunas em termos de apoio.

1.3 Adoção de uma abordagem em matéria de assistência orientada ao desenvolvimento

Os países em desenvolvimento acolhem 86% dos refugiados do mundo, com os países menos desenvolvidos a fornecer asilo a 4,2 milhões. As crises crónicas e prolongadas estão a sobrecarregar o sistema de ajuda humanitária. Uma nova abordagem **integraria os refugiados no planeamento do desenvolvimento e na prestação de serviços nacionais** pelas comunidades de acolhimento. Isto permitiria que os refugiados continuassem com as suas vidas, reduzissem a sua dependência de ajuda⁵ e preparar-se-iam para soluções a longo prazo. Impediria igualmente a criação de sistemas paralelos para os refugiados e para os nacionais de um país de acolhimento e fomentaria uma maior coesão social.

A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030 fornece uma plataforma para garantir que os refugiados e as pessoas deslocadas internamente não sejam “deixadas para trás”. A UE apresenta uma abordagem ambiciosa e orientada para o desenvolvimento, para os refugiados, para os deslocados internos e para os que os acolhem, no seu quadro político para as populações deslocadas de Abril de 2016.⁶ A Declaração de Nova Iorque também oferece oportunidades para implantar o nexo de desenvolvimento humanitário em respostas que abrangem os refugiados.

⁴ Para obter mais informações, consulte: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

⁵ 80 por cento do financiamento humanitário da Comissão é canalizado para o deslocamento prolongado.

⁶ Para obter mais informações, consulte: <http://goo.gl/e8vsv0>.

A UE apoiaria esta abordagem do seguinte modo:

- **Respondendo aos impactos socio-económicos** do deslocamento em larga escala e adaptando intervenções de desenvolvimento para os enfrentar.
- **Fornecendo modalidades inovadoras de financiamento**, como o como o Fundo de Emergência para África e o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, que expandem as oportunidades de subsistência e educação.
- **Investimento em soluções** que reduzam o potencial de movimentos perigosos e irregulares, tais como os Programas de Proteção e Desenvolvimento Regional da UE.
- **Prestação de assistência humanitária e de cooperação para o desenvolvimento** com enfoque nos refugiados desde o início de uma crise.

1.4 Expansão de oportunidades para vias seguras

Os Estados comprometeram-se a expandir as oportunidades de vias seguras,⁷ reconhecendo que isso poderia ajudar a reduzir a probabilidade de as pessoas arriscarem viagens inseguras para encontrar proteção. A disponibilização de tais vias em número significativo ajudaria a partilhar a responsabilidade pelos refugiados com os países que acolhessem as maiores populações destes. Seriam desenvolvidas oportunidades alargadas, principalmente em países onde estivesse a ser desenvolvido um Programa de Proteção e Desenvolvimento Regional, um Compacto para as Migrações ou uma Resposta Abrangente para os Refugiados, bem como noutros países de primeiro asilo nas vias estrategicamente importantes para a Europa.

1.4.1 Regimes eficazes de reagrupamento familiar

O desejo de se juntarem a familiares próximos é uma das principais razões pelas quais os refugiados podem querer ir para a Europa. O reagrupamento familiar permite que muitas mulheres e crianças tenham acesso a proteção na Europa e reduz a sua exposição à exploração por contrabandistas ou traficantes de seres humanos nos países de trânsito ou de primeiro asilo. Na sua essência, a unidade familiar é um direito fundamental.⁸ Há uma ligação direta entre o reagrupamento familiar, a saúde mental e a integração bem-sucedida. Contudo, os obstáculos jurídicos e práticos ao reagrupamento familiar conduzem frequentemente a uma separação prolongada e a custos processuais significativos, com possibilidades limitadas de êxito. Como resultado, a necessidade de reunião com os membros da família constitui um fator chave para os movimentos irregulares. Isto apela à necessidade de regimes eficazes de reunificação familiar.

A UE tomaria medidas para tornar o direito à unidade familiar numa realidade, tais como:⁹

- alargar o âmbito do reagrupamento familiar;
- criar um fundo de maneiço para facilitar o reagrupamento familiar;
- fornecer documentação de viagem e formulários de candidatura comuns;
- elaborar orientações comuns sobre a criação de laços familiares;
- desenvolver apoios comuns da UE ou apoios administrativos agrupados para o efeito em países fora da UE;
- conceder isenção de vistos e vistos humanitários para as necessidades de reagrupamento familiar;
- comprometer o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) / a Agência Europeia do Asilo (ECAA), as ONG e o ACNUR para fornecerem apoio ativo;
- facilitar o acesso às embaixadas e ajudar a lidar com a documentação;

⁷ Ver Assembleia Geral das Nações Unidas, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, disponível em: <http://goo.gl/xgz3C7>.

⁸ Nações Unidas, *Convention on the Rights of the Child*, entrada em vigor a 2 de setembro de 1990, disponível em: <http://goo.gl/214rD2>.

⁹ Consultar também *Refugee Family Reunification – UNHCR’s Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union* (Diretiva 2003/86/EC), disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- garantir que os beneficiários da proteção subsidiária tenham acesso ao reagrupamento familiar segundo as mesmas regras favoráveis aplicáveis aos refugiados.

1.4.2 Programas de reinstalação

Em consonância com a Declaração de Nova Iorque, os Estados-Membros da UE **aumentariam significativamente as suas quotas anuais de reinstalação para as alinharem mais estreitamente com** as Necessidades de Reinstalação Globais Projetadas (*Projected Global Resettlement Needs*) do ACNUR,¹⁰ e também responderiam ao apelo do ACNUR para reinstalação ou admissão de carácter humanitário de 10% da população de refugiados da Síria. Os dados do Eurostat indicam que 28 540 refugiados foram reinstalados para a UE de 2011 a 2015, numa média de cerca de 5 700 pessoas por ano.¹¹ O ACNUR continuaria a apoiar os Estados-Membros da UE para estabelecerem e cumprirem quotas de reinstalação. Continuaria igualmente a trabalhar com a Comissão no sentido de desenvolver um Quadro de Reinstalação da União que respondesse às necessidades globais.

1.4.3 Vias complementares de acesso à proteção

Foram estabelecidas vias complementares de acesso à proteção por um pequeno número de países europeus, nomeadamente em resposta à crise dos refugiados sírios. É fundamental reforçar estas vias. O passo seguinte consistiria em desenvolver programas sustentáveis que respondessem às necessidades de uma população global de refugiados diversificada. Tal conferiria maior credibilidade aos pedidos por mais movimentos regularizados de refugiados e por mais solidariedade para com países terceiros.

- A Comissão/EASO identificaria oportunidades para o **agrupamento de capacidades** dos Estados-Membros da UE para fornecer formas complementares de admissão de refugiados.
- A Comissão avançaria com o desenvolvimento de programas de **patrocínios privados** na UE de forma proactiva e em cooperação com a sociedade civil. Poderia alocar apoio financeiro, por exemplo. Poderia também recorrer a exemplos de tais programas já desenvolvidos por alguns Estados-Membros da UE, bem como noutras partes do mundo.¹²
- A UE maximizaria mecanismos, tais como o Erasmus Mundus e a Diretiva de Estudantes e Investigadores, para aumentar as oportunidades de **ensino superior** para os refugiados.
- A UE facilitaria as oportunidades de **mobilidade laboral** para refugiados qualificados que vivessem fora da UE, incluindo, potencialmente, através da revisão do regime de Cartão Azul da UE.

O ACNUR continuará a fornecer conhecimentos técnicos e orientações aos Estados no sentido do desenvolvimento e ampliação de vias de admissão e na resolução de obstáculos práticos à sua implementação.

1.5 Dirigir uma abordagem comum e regulamentada da migração

A UE poderia desenvolver progressivamente uma abordagem comum da migração legal, com base nos acordos de cooperação e de parceria existentes. A Declaração de Nova Iorque oferece uma abertura para maior desenvolvimento nesta área. Uma abordagem comum poderia permitir a alguns migrantes, para além das categorias previstas na Declaração de Valeta, solicitarem autorizações de trabalho e de residência do estrangeiro. Os regimes de migração geridos que fornecem rotas para migrantes para a UE podem ajudar a **garantir a correta utilização e funcionamento do sistema de asilo**, de modo a que não se torne a opção migratória por defeito. Isso ajudaria a enfrentar mais eficazmente os movimentos mistos de refugiados e migrantes.

¹⁰ UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017*, Junho de 2016, disponível em: <http://goo.gl/2NMh3R>.

¹¹ Eurostat, *Resettled persons – annual data*, disponível em: <http://goo.gl/qKVxXj>.

¹² A Argentina, a Austrália, o Canadá, a Alemanha, a Irlanda, a Nova Zelândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte têm programas de patrocínio privados.

2

UMA UE QUE ESTÁ PREPARADA PARA RESPONDER A POSSÍVEIS CHEGADAS EM NÚMERO SIGNIFICATIVO NO FUTURO

Será essencial que a UE e os seus Estados-Membros coordenem um plano de contingência para responder de forma eficaz a possíveis chegadas futuras em números significativos. Os conflitos em curso e as lacunas substanciais no apoio aos refugiados significam que as deslocações continuarão. A UE deveria estar preparada, no caso de futuras chegadas de refugiados. Os planos de apoio regionais e nacionais teriam de ser adaptados à situação específica de cada país e, ao mesmo tempo, alinhados com os objetivos globais. A resposta à emergência civil na UE fornece boas práticas e capacidades que podiam ser integradas em planos de contingência para a emergência de refugiados. Ao longo de 2016, o ACNUR, em conjunto com parceiros e governos, desenvolveu planos de contingência e prontidão para diferentes cenários de grande número de requerentes de asilo e refugiados que cheguem à UE.

Um sistema de planeamento de emergências desenvolvido pela Comissão e pelas Agências da UE incluiria:

- ✓ Avaliação e planeamento
- ✓ Capacidade de reserva a nível nacional e da UE
- ✓ Mecanismos de coordenação

2.1 Avaliação e planeamento

A Comissão, as agências da UE e os Estados-Membros da UE desenvolveriam um sistema para (1) identificar e analisar os **sinais de alerta precoce**, e (2) avaliar a sua **capacidade de resposta** por meio de registo, triagem e acolhimento. Os planos nacionais de contingência atuais seriam atualizados e partilhados com os países vizinhos. As duas principais Agências da UE envolver-se-iam no plano de contingência e na resposta de emergência. A FRONTEX já está mandatada para realizar avaliações regulares de capacidade e para antecipar movimentos para a UE. A EUAA – a sucessora planeada do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) – foi proposta para conduzir o alerta precoce e o plano de contingência.

2.2 Capacidade de reserva a nível nacional e da UE

Parte do plano de contingência requer o desenvolvimento de uma capacidade de reserva para responder rapidamente às chegadas em larga escala de refugiados e migrantes. Tal seria apoiado com o desenvolvimento de um **pacote de serviços de assistência** na reserva, com os recursos técnicos e humanos necessários empenhados de antemão, bem como listas de **especialistas** na reserva. Isto asseguraria a imediata mobilização de equipamento para registo, ligação à Internet e intérpretes e equipas de processamento aos Estados-Membros da UE afetados num curto espaço de tempo. Um passo importante neste sentido foi o alargamento do mandato do Serviço de Ajuda Humanitária e Proteção Civil da Comissão Europeia (ECHO), a 15 de Março de 2016.



2.3 Mecanismos de coordenação

É necessária uma **coordenação reforçada na sede e no terreno** para assegurar um plano de prontidão robusto e a utilização mais eficiente das múltiplas fontes de financiamento da UE. A coordenação também ajuda a evitar duplicação de esforços e a assegurar que as atividades se complementem. Este é particularmente o caso da Grécia, onde o plano de prontidão e o desenvolvimento da capacidade de acolhimento devem ser conduzidos em plena coordenação com o Governo.

Seria desenvolvida **uma estrutura de coordenação estruturada e previsível** entre as agências mandatadas pela UE e o ACNUR, para efeitos de planeamento de emergência e prontidão. A análise conjunta e a partilha de informações seriam um ponto de partida importante para a possibilidade de elaboração de planos conjuntos. O ACNUR ofereceria a sua experiência e especialização, em particular no que se refere aos seus esforços recentes para criar uma presença operacional na UE. Forneceria informações sobre as causas de movimentos em todo o mundo e auxiliaria no desenvolvimento de ferramentas de análise e planeamento.

3

UMA UE QUE PROTEGE ATRAVÉS DE UM SISTEMA DE ASILO COMUM BEM GERIDO

Os acontecimentos do ano passado sublinharam a necessidade de um sistema de asilo revitalizado na UE. Este sistema permitiria o acesso ao território, o registo e o acolhimento adequado de novas chegadas, a atribuição de responsabilidades aos requerentes de asilo entre os Estados-Membros da UE e a garantia de que os Estados-Membros da UE dispõem de meios para cumprir essa tarefa. Com base em elementos do SECA existente e em algumas das reformas propostas pela Comissão,¹³ o ACNUR propõe um **sistema simplificado que também poderia, potencialmente, reduzir custos**.

Este sistema garantiria o direito de asilo, reforçaria a triagem de segurança, facilitaria a gestão eficiente dos movimentos populacionais e incluiria os seguintes elementos:

- ✓ Um sistema de registo comum
- ✓ Prioridade ao reagrupamento familiar
- ✓ Procedimentos acelerados e simplificados para a determinação de asilo
- ✓ Um mecanismo de distribuição para os Estados-Membros da UE sob pressão
- ✓ Uma abordagem comum para as crianças não acompanhadas e separadas
- ✓ Incentivos para cumprimento do novo sistema
- ✓ Um sistema eficiente para o retorno

3.1 Um sistema de registo comum

O registo comum assegura tratamento ordenado das chegadas, acesso à proteção, triagem de segurança e reagrupamento familiar. Os Estados-Membros da UE registariam todas as pessoas que chegassem irregularmente à UE¹⁴ num **sistema de registo da UE comum**. Este sistema basear-se-ia na EURODAC e noutras bases de dados relevantes da UE para melhorar a **gestão de dados**. Iria garantir **controles de segurança** no local de entrada. Aumentaria também a aptidão dos sistemas para falarem entre si e **reduziria a duplicação** de

¹³ É fornecida no Anexo uma comparação entre as propostas da Comissão e as propostas do ACNUR. Já se encontra em vigor um quadro jurídico para as disposições propostas pelo ACNUR. A legislação da UE exige que a UE baseie a sua política de asilo e migração na solidariedade entre os Estados-Membros da UE e na equidade em relação aos nacionais de países terceiros, bem como que adote medidas jurídicas, se necessário, para o conseguir (ver No 2 do artigo 67 e 80 TFUE). Os Estados-Membros da UE têm a responsabilidade coletiva de assegurar o direito de asilo, nos termos do artigo 18º da Carta dos Direitos Fundamentais e em conformidade com a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e a legislação relevante sobre direitos humanos.

¹⁴ Aqui, a referência à UE inclui igualmente os Estados-Membros europeus que participam atualmente na EURODAC e noutras disposições em matéria de registo (Islândia, Lichtenstein, Noruega e Suíça). As disposições em matéria de registo poderão igualmente ser alargadas aos países candidatos à UE onde existam salvaguardas sustentáveis.

sistemas onerosos.¹⁵ Tal iria solucionar lacunas a nível dos dados e da segurança, que surgem quando diferentes Estados registam diferentes tipos de dados ou quando não registam chegadas.

O sistema de registo precisaria ser **ligado ao sistema de processamento de casos** em cada Estado-Membro da UE, a fim de assegurar um acesso rápido ao procedimento de asilo. Isto poderia igualmente ajudar a reduzir o número de pessoas desaparecidas entre as fases de registo e de processamento de casos.¹⁶

Para o efeito, seriam criados **Centros Piloto de Registo e Processamento (RPC)** nos principais países de entrada, com o apoio das agências da UE. Com base nos ensinamentos retirados da abordagem “hotspots” da UE, os RPC forneceriam:

- registo;
- triagem de segurança;
- identificação de necessidades específicas;
- encaminhamentos para centros de acolhimento;
- aconselhamento e fornecimento de informações;
- encaminhamentos para os procedimentos apropriados;
- rápida tomada de decisão.

Os RPC seriam operados pelo Estado-Membro da UE em apreço. As entidades de registo do Estado-Membro existentes e as instâncias de determinação de asilo de primeira instância trabalhariam em conjunto no mesmo RPC. A mais longo prazo, os Estados podiam considerar a transferência gradual de responsabilidade pelo funcionamento dos RPC dos Estados-Membros da UE para as Agências da UE. O ACNUR poderia dar aconselhamento sobre o desenvolvimento deste sistema, com base na sua longa experiência em operações no terreno.¹⁷

3.2 Prioridade ao reagrupamento familiar

O reagrupamento familiar seria facilitado imediatamente após a fase de registo. Um sistema de registo comum simplificado no tratamento dos processos garante que as informações necessárias para o reagrupamento familiar sejam recolhidas na fase mais precoce e num formulário que possa ser partilhado com outros Estados-Membros da UE. Esta abordagem iria resolver alguns dos obstáculos ao reagrupamento familiar ao abrigo do Regulamento de Dublin atual.¹⁸

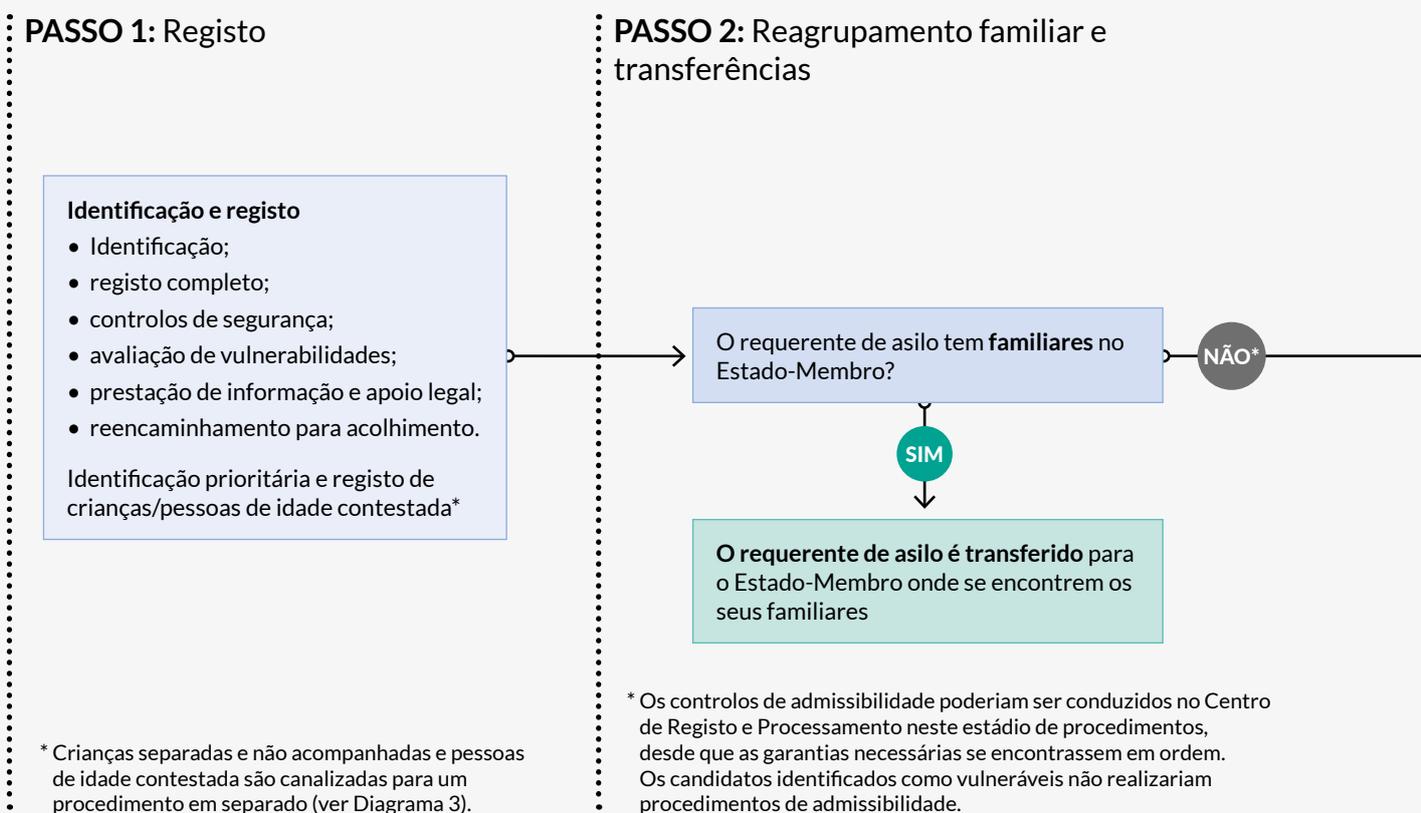
¹⁵ Isto asseguraria que todos os Estados enviassem dados relevantes para a base de dados EURODAC, incluindo a biometria. Aspetos da atual proposta de reforma da EURODAC, incluindo a expansão da recolha de dados, poderiam constituir um passo neste sentido. No entanto, é necessário mais para conseguir um registo comum eficaz, em plena conformidade com as normas e salvaguardas, em particular para as pessoas que necessitem de proteção internacional.

¹⁶ Tipicamente, a nível nacional dos Estados-Membros da UE, as diferentes autoridades efetuam o registo das chegadas e a tramitação dos pedidos de asilo.

¹⁷ O manual do ACNUR, intitulado “Normas Processuais para a Determinação do Estatuto de Refugiado sob o mandato do ACNUR”, estabelece a abordagem habitual que o ACNUR assume para o registo que efetua no terreno. É utilizado um formulário de registo uniformizado. Isto permite uma avaliação informada do número e dos perfis das pessoas em dificuldades (incluindo a identificação de pessoas com necessidades específicas) e uma determinação sobre quais os procedimentos para onde uma pessoa deva ser encaminhada. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Ver também Manual de Registo do ACNUR, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ Além disso, o ACNUR propõe uma definição mais ampla das ligações familiares qualificadas para fins de reagrupamento familiar. Sob o atual Regulamento de Dublin, os cônjuges, parceiros e filhos e filhas menores solteiros são elegíveis para o reencontro familiar com os candidatos adultos. Para os filhos e filhas não acompanhados e separados, pais, irmãos e irmãs e outros adultos responsáveis pela criança, tios, tias e avós poderão ser elegíveis (desde que estejam legalmente presentes no território dos Estados-Membros). A proposta de reforma de Dublin expande estas categorias para incluir irmãos e famílias formadas em trânsito. A definição mais ampla proposta pelo ACNUR inclui também as crianças menores casadas que forem crianças dependentes, filhos e filhas adultos e os pais de um adulto (ver o próximo estudo do ACNUR sobre o Regulamento de Dublin). As atuais propostas de reforma da Comissão introduziriam um obstáculo adicional, dado que o reagrupamento familiar só seria considerado para os requerentes de asilo julgados “admissíveis” após a conclusão de um procedimento de admissibilidade obrigatório.

DIAGRAMA 1: Procedimentos propostos



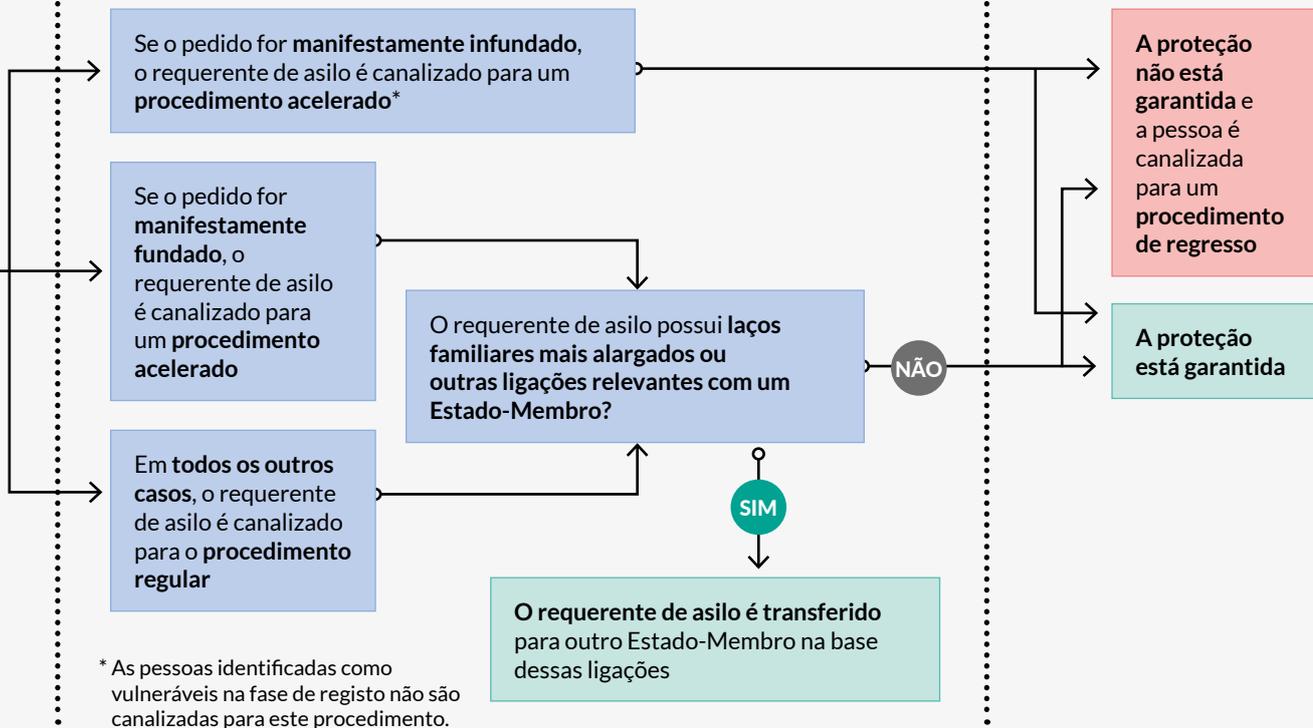
3.3 Procedimentos acelerados e simplificados para determinação de asilo

Procedimentos eficazes e simplificados de determinação de asilo podem ajudar a gerir as chegadas mistas de refugiados e migrantes. Os requerentes de asilo com pedidos manifestamente fundamentados ou infundados seriam encaminhados para procedimentos acelerados.¹⁹ Nos Estados-Membros da UE sujeitos a uma especial pressão, estes procedimentos seriam apoiados por agências da UE. Os procedimentos acelerados **proporcionariam acesso rápido** à proteção internacional para aqueles que dela precisassem e **facilitariam** o regresso para aqueles que não precisassem. Outros casos seriam tratados através do procedimento de asilo habitual. Os procedimentos acelerados basear-se-iam nas **boas práticas** existentes, que foram desenvolvidas a nível nacional pelo EASO. Iriam prever um papel reforçado para o EASO na monitorização e garantia da qualidade da tomada de decisão sobre os casos. Os procedimentos acelerados ajudariam a enfrentar os desafios atuais com longos atrasos, processos complexos e tomada de decisões. O ACNUR pode aproveitar a sua experiência operacional com a determinação de pedidos de asilo para apoiar o desenvolvimento de procedimentos acelerados que sejam justos, eficientes e simplificados. Os procedimentos propostos, desde o registo até à decisão sobre asilo, encontram-se descritos no Diagrama 1.

¹⁹ O ACNUR considera que os casos de países de origem seguros (SCO) podem ser canalizados para procedimentos acelerados, desde que estejam asseguradas garantias processuais, incluindo o fornecimento ao requerente de todas as informações necessárias numa língua apropriada para se poder efetivamente contestar a presunção de segurança e para ter acesso a assistência legal, a uma entrevista pessoal e a um recurso eficaz com efeito suspensivo. As pessoas identificadas como vulneráveis no momento do registo não seriam canalizadas para o procedimento acelerado aberto para pedidos manifestamente infundados.

PASSO 3: Avaliação e transferências adicionais

PASSO 4: Decisão



Nota: Alguns aspectos das propostas da Comissão centram-se na proteção fora da UE. Introduzem procedimentos obrigatórios de admissibilidade e o uso de conceitos como “país seguro”. Embora tal possa garantir o acesso à proteção num Estado terceiro, tais disposições são frequentemente complexas. Teriam de fazer parte dos esforços para partilhar responsabilidades e precisariam de envolver garantias de proteção. Iriam requerer informações independentes, fiáveis e atualizadas sobre a situação num país considerado “seguro”. Também exigem que o acesso à proteção efetiva no regresso se verifique. Embora os regimes de admissibilidade pudessem ser utilizados, por exemplo, pelos principais países de chegada, no âmbito de um plano de apoio de emergência da UE e com as necessárias garantias asseguradas, atualmente não são susceptíveis de utilização obrigatória em toda a UE.

DIAGRAMA 2: Procedimentos quando os Estados-Membros da UE se encontrem debaixo de pressão

PASSO 1: Registo

Identificação e registo

- Identificação;
- registo completo;
- controlos de segurança;
- avaliação de vulnerabilidades;
- prestação de informação e apoio legal;
- reencaminhamento para acolhimento.

Identificação prioritária e registo de crianças/pessoas de idade contestada*

* Crianças separadas e não acompanhadas e pessoas de idade contestada são canalizadas para um procedimento em separado (ver Diagrama 3).

PASSO 2: Reagrupamento familiar e transferências

O requerente de asilo tem familiares no Estado-Membro?

SIM

O requerente de asilo é transferido para o Estado-Membro onde se encontrem os seus familiares

NÃO*

* Os controlos de admissibilidade poderiam ser conduzidos no Centro de Registo e Processamento neste estágio de procedimentos, desde que as garantias necessárias se encontrassem em ordem. Os candidatos identificados como vulneráveis não realizariam procedimentos de admissibilidade.

3.4 Um mecanismo de distribuição para os Estados-Membros da UE sob pressão

Um mecanismo de distribuição equitativo e viável **iria gerir as chegadas desproporcionadas** num Estado-Membro da UE através da partilha de responsabilidades. Tal ajudaria a manter a confiança. Quando um Estado-Membro da UE recebe mais requerentes de asilo do que uma percentagem (ou “quota-parte de referência”) considerada justa pelos Estados-Membros da UE,²⁰ seria desencadeado um mecanismo para distribuir os casos acima desta quota por outros Estados-Membros da UE.²¹

Este mecanismo seria semelhante ao proposto recentemente pela Comissão,²² mas com algumas modificações importantes:

²⁰ Esta situação deverá ser determinada através de acordo prévio entre os Estados-Membros ao nível da UE.

²¹ Este mecanismo estaria em conformidade com o artigo 80º do TFUE, o qual exige que as políticas de asilo e a sua implementação sejam regidas pelo princípio da solidariedade e partilha equitativa da responsabilidade para a UE e que os atos da União neste domínio contenham, sempre que necessário, medidas para dar execução ao princípio. A distribuição seria desencadeada quando a “quota de referência” acordada fosse atingida, em vez de depois de o sistema nacional ultrapassar 150 por cento da quota de referência prevista nas propostas atuais.

²² Comissão Europeia, *Proposta para uma Regulamentação do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (Reformulação)*, COM (2016) 270 final, Bruxelas, Maio de 2016, disponível em: <http://goo.gl/OltoVB>.



- **Os pedidos manifestamente infundados**²³ não seriam distribuídos a outros Estados-Membros da UE.²⁴ Seriam submetidos ao procedimento acelerado no país de entrada, com o apoio reforçado da Agência da UE. Isto evitaria complicar o regresso para aqueles que não tivessem necessidade de proteção internacional.
- **Os pedidos manifestamente fundamentados**²⁵ não seriam distribuídos por outros Estados-Membros da UE. Seriam determinados no país de entrada, no procedimento acelerado, com o aumento do apoio da Agência da UE.²⁶ Uma vez concedida a proteção internacional, estes seriam distribuídos.²⁷
- **Todos os outros casos** seriam distribuídos para outro Estado-Membro da UE para determinação de asilo.

Os procedimentos propostos quando um Estado-Membro da UE se encontre sob pressão encontram-se descritos no Diagrama 2.

²³ Os casos manifestamente infundados são pedidos de pessoas que manifestamente não têm um pedido válido de proteção internacional, com base em critérios estabelecidos ou que sejam claramente fraudulentos ou abusivos.

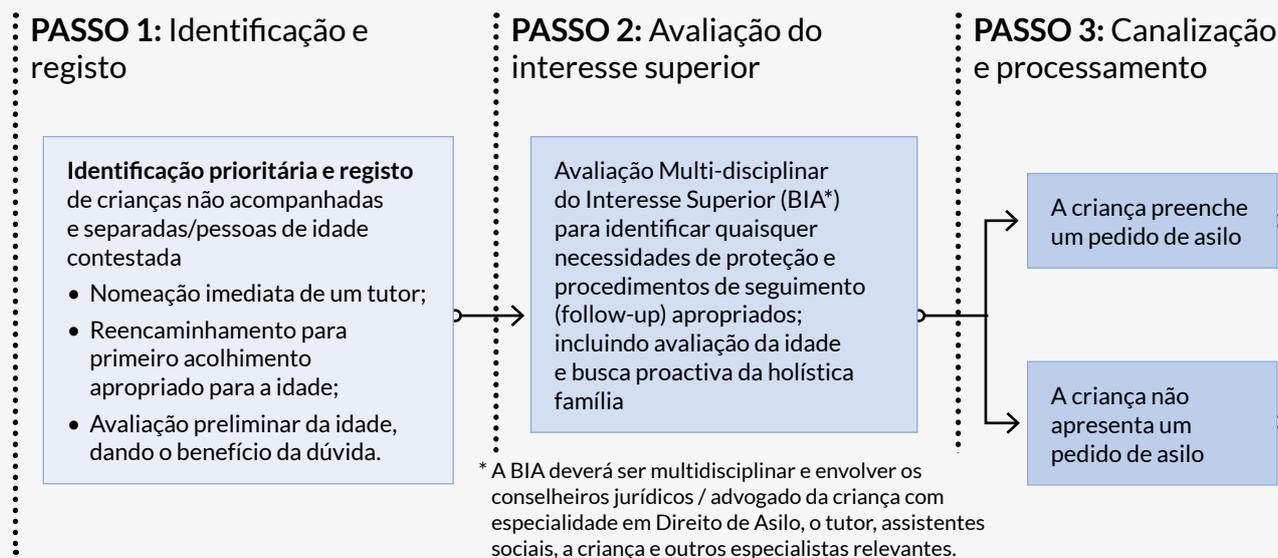
²⁴ Isto também se aplicaria aos pedidos apresentados pelos requerentes provenientes de países de origem seguros (SCO).

²⁵ Os pedidos manifestamente fundamentados indicam claramente que o requerente cumpre os critérios de protecção internacional. Tais casos são suscetíveis de ter pedidos relacionados com perfis específicos que foram estabelecidos como capazes de suscitar receio fundamentado de perseguição ou dano grave devido à situação na origem do país.

²⁶ Quando o prazo médio para determinação de pedidos manifestamente fundamentados no processo acelerado exceder três meses, uma disposição de emergência poderia incluir a distribuição destes casos.

²⁷ Enquanto se aguarda um acordo a nível da UE sobre o reconhecimento mútuo do estatuto de refugiado, os refugiados poderão ser distribuídos, sujeitos ao reconhecimento final previsto na legislação nacional no país de distribuição.

DIAGRAMA 3: Procedimento para crianças não acompanhadas e separadas



3.5 Uma abordagem comum para crianças não acompanhadas e separadas

O ACNUR e os seus parceiros estão a elaborar um “Roteiro” para apoiar os Estados-Membros da UE e as instituições a pôr em prática normas para a proteção das crianças não acompanhadas e separadas, nomeadamente:

- identificação precoce e registo biométrico;
- disposição imediata de regimes de assistência seguros e adequados à idade;
- uma avaliação do interesse superior (BIA) para identificar as necessidades de proteção e seguimento;
- nomeação sem demora de um tutor;
- um método comum para a avaliação da idade;
- localização da família;
- representação legal;
- sistemas de gestão de casos.

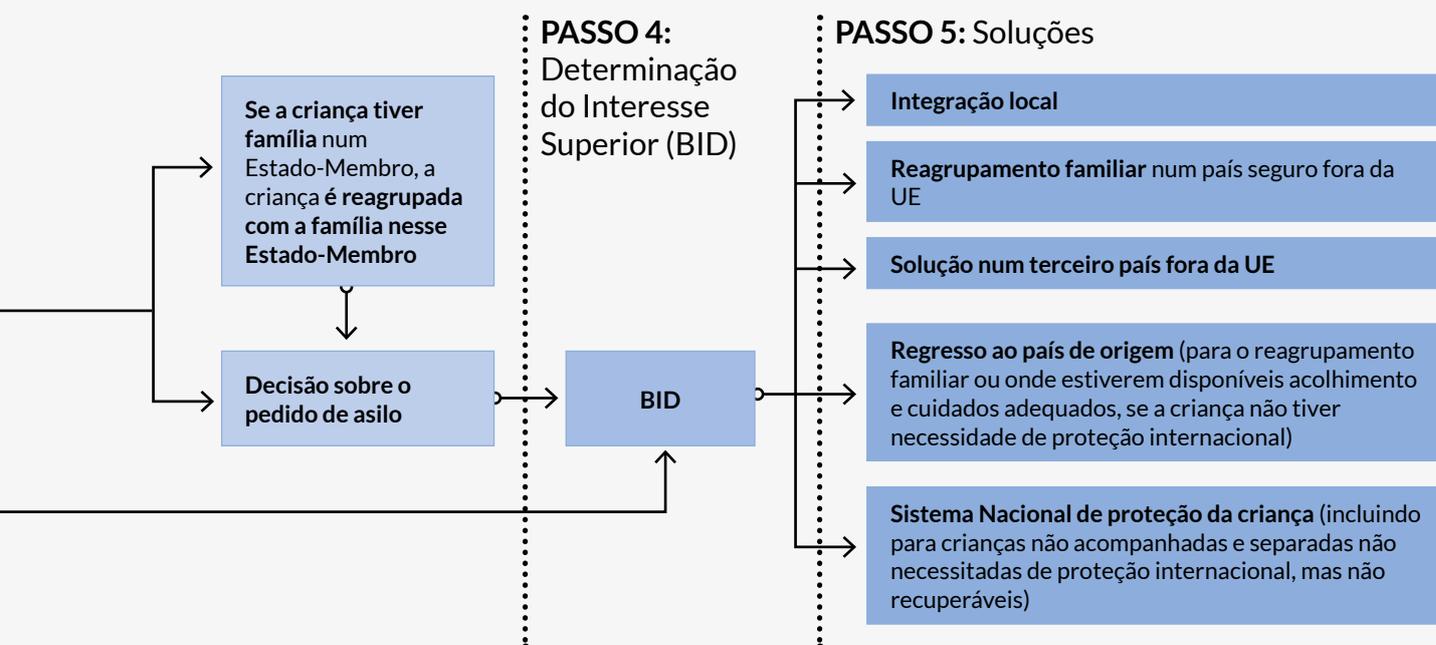
Esta nova abordagem está definida no Diagrama 3.

3.6 Incentivos ao cumprimento do novo sistema

Os incentivos ao cumprimento do novo sistema para os Estados e requerentes de asilo incluiriam:

- Transferir os requerentes de asilo cujos pedidos fossem manifestamente fundamentados ou canalizados para o procedimento regular para um Estado-Membro da UE em que o requerente de asilo possa ter uma relação de **parentesco ou de outra índole**.²⁸ Esta seria uma das razões pelas quais alguns requerentes de asilo se envolvem irregularmente em movimentos para diante. Também melhoraria as suas perspectivas de integração.

²⁸ Ligações familiares mais alargadas incluiriam: pessoas com deficiência incapazes de autossuficiência, outros membros dependentes do agregado familiar (por exemplo, irmãos solteiros, irmãs, primos, sobrinhos, sobrinhos ou indivíduos que não estejam biologicamente relacionados, mas sejam cuidados dentro da unidade familiar). Outras ligações poderiam incluir uma estada regular anterior (visto / autorização de residência de acordo com o Regulamento de Dublin) / estudo / trabalho num Estado-Membro ou possibilidades concretas de emprego num Estado-Membro da UE (por exemplo, uma oferta de emprego). Aqueles que se verificar não precisarem de proteção internacional serão encaminhados sem demora desnecessária para os procedimentos de regresso.



- Após seis meses no Estado que concedeu a sua proteção, permitir aos refugiados que disponham dos **meios para serem autossuficientes** estabelecerem-se noutro Estado-Membro.
- Transferir os requerentes de asilo que tenham avançado irregularmente para outro Estado-Membro de regresso ao Estado-Membro responsável.²⁹
- Reduzir a “**quota-parte de referência**” de um Estado-Membro como recompensa pela qualidade elevada e pelo processamento rápido de um número significativo de casos.

3.7 Um sistema eficiente para o retorno

Os procedimentos acelerados identificariam rapidamente as pessoas que não precisassem de proteção internacional nos países de entrada. Isto ajudaria a criar confiança na integridade do sistema de asilo. Estariam disponíveis programas de **retorno voluntário assistido** em todos os Estados-Membros da UE. Proximidade aumentada, reforço da sensibilização e aconselhamento, incluindo a Organização Internacional para as Migrações (IOM), poderiam facilitar um maior acesso ao retorno voluntário assistido. Os **retornos forçados** seriam uma opção somente após (1) rejeição num procedimento justo, (2) consideração do regresso voluntário assistido e (3) ausência de considerações humanitárias ou de apatridia irrefutáveis. As **alternativas à detenção** poderiam ser usadas antes das operações de regresso.³⁰ O **apoio da FRONTEX** às operações de regresso seria reforçado, sobretudo nos principais países de entrada.³¹ Os programas de regresso exigirão também a **cooperação da UE** com os países de origem e apoio à reintegração.

²⁹ Dentro dos parâmetros das normas legais existentes, poderiam ser aplicadas reduções de benefícios nos casos de incumprimento.

³⁰ Existe já um quadro jurídico para detenção de pessoas antes e para efeitos de regresso, que define as circunstâncias limitadas em que a detenção pode ser utilizada. Ver as Orientações do ACNUR sobre os Critérios e Normas Aplicáveis à Detenção de Requerentes de Asilo e Alternativas à Detenção, disponíveis em: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

³¹ Poder-se-ia também recorrer mais ao mandato de regresso reforçado da FRONTEX. As capacidades técnicas, logísticas e de pré-remoção reforçadas são necessárias nos países de entrada sob pressão para efetuar regressos mais rapidamente.

COMO PODE O SISTEMA PROPOSTO FAZER A DIFERENÇA?

Proposta do ACNUR

Impacto

Um sistema de registo comum

- ✓ Todas as chegadas são registadas
- ✓ É facilitado o acesso à proteção
- ✓ É restaurada a confiança nos Estados para gerir as chegadas
- ✓ É melhorada a triagem de segurança
- ✓ É melhorada a partilha de dados entre os Estados-Membros
- ✓ É eliminada a duplicação de sistemas múltiplos e dispendiosos

Centros Piloto de Registo e Processamento (RPC) nos principais países de entrada

- ✓ As chegadas são rapidamente encaminhadas para o procedimento correto
- ✓ A tomada de decisão é mais rápida
- ✓ Os Estados podem gerir maior número de chegadas devido ao reforço do apoio das Agências da UE nos RPC
- ✓ Poderá ser reduzido o número de pessoas desaparecidas entre o registo e o processamento

Prioridade ao reagrupamento familiar

- ✓ Os membros das famílias são reunidos rapidamente
- ✓ O arriscado movimento irregular é substituído por um movimento regular para aqueles que procuram reunir-se com as suas famílias
- ✓ As crianças e os requerentes de asilo vulneráveis recebem desde cedo apoio e proteção das suas famílias

Procedimentos acelerados

- ✓ É fornecido acesso mais rápido à proteção internacional para aqueles que dele precisam
- ✓ Identificação mais rápida daqueles que não precisam de proteção internacional e facilitação do seu regresso

Uma abordagem racional de um mecanismo de distribuição para os Estados-Membros sob pressão

- ✓ Os Estados sob pressão de grandes chegadas são apoiados
- ✓ Os refugiados e os requerentes de asilo são distribuídos através de um sistema justo
- ✓ O acesso à proteção é garantido, incluindo nos períodos da chegada de grandes números a certos países
- ✓ O mecanismo de distribuição é sustentado
- ✓ As ligações existentes que os requerentes de asilo têm nos Estados-Membros da UE são reconhecidas
- ✓ São restauradas a equidade e a confiança no sistema

Abordagem comum das crianças não acompanhadas e separadas

- ✓ As crianças não acompanhadas e separadas são identificadas mais cedo, reunidas com as famílias, caso seja do seu interesse superior, e são providas de representação legal e tutor sem demora
- ✓ Com o registo e utilização de dados biométricos comuns, pode reduzir-se o número de crianças não acompanhadas e separadas que desapareçam do sistema

Incentivos para cumprimento do sistema

- ✓ As regras e os procedimentos do sistema de asilo são respeitados pelos Estados-Membros da UE e pelos requerentes de asilo
- ✓ É reduzida a progressão irregular dos requerentes de asilo
- ✓ Aumentam as perspetivas de integração

4

UMA UE QUE INTEGRA REFUGIADOS NAS SUAS COMUNIDADES

A construção da coesão social, estabilidade e segurança exige que as comunidades estejam bem equipadas para receber os refugiados e que estes sejam bem apoiados para realizarem o seu potencial no seu novo ambiente. **A integração envolve um processo “bidirecional”** entre os refugiados e as suas comunidades de acolhimento. O contrato social entre os refugiados e os Estados de acolhimento precisa ser estabelecido adequadamente para restaurar a confiança pública e política. Os Estados devem garantir o **usufruto de direitos**, promover um **ambiente acolhedor** e combater a xenofobia. Ao mesmo tempo, os refugiados precisam participar em **programas de integração** e **cumprir as leis** do seu Estado de acolhimento, incluindo o respeito pelas normas fundamentais em matéria de direitos humanos.³²

Embora a integração possa ser um desafio para muitos Estados, ela também constitui uma oportunidade. A capacidade de os refugiados viverem e construírem o futuro para si próprios, independentemente do local onde se encontrem na UE, pode contribuir para um sistema de asilo eficaz e reduzir a pressão do movimento para diante.³³ O ACNUR propõe um sistema de integração que se baseie nos seguintes elementos-chave:

- ✓ Aumento do financiamento dos programas de integração
- ✓ Serviços de integração previsíveis e harmonizados
- ✓ Promover as comunidades acolhedoras

4.1 Aumento do financiamento dos programas de integração

- As despesas com a integração tornar-se-iam obrigatórias e todos os Estados-Membros da UE deveriam atribuir pelo menos 30% do seu Fundo para o Asilo, Migração e Integração (AMIF) anual para apoiar a integração em cada ano. O cumprimento desta despesa de carácter obrigatório seria controlada pela Comissão.
- A UE desenvolveria um instrumento de avaliação para medir os resultados da integração na UE. O financiamento do AMIF estaria vinculado a estes resultados.
- O financiamento seria aumentado para os atores da integração local (e.g. as autoridades locais, as ONG locais).
- O financiamento também seria solicitado a atores não tradicionais (e.g. o setor privado, as universidades).

³² O incumprimento por parte dos refugiados pode levar, em determinadas circunstâncias, à perda de alguns benefícios, dentro dos parâmetros das normas legais existentes.

³³ Consulte as pesquisas do ACNUR sobre integração contidas em *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, January 2016, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

4.2 Serviços de integração previsíveis e harmonizados

A capacidade para viver em segurança, prover a família e interagir com a própria comunidade revela-se essencial para o processo de integração. Permite que os refugiados usem a sua resiliência, determinação e desenvoltura para contribuir para as suas comunidades e economias locais. Os programas de integração eficazmente geridos podem colher enormes benefícios. Quando ajudados a encontrar trabalho rapidamente, os recém-chegados são propensos a devolver às suas comunidades muito mais do que os investimentos feitos inicialmente para a sua integração. Pesquisas recentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) mostram como os refugiados podem beneficiar as economias, particularmente quando os Estados investem precocemente na sua integração e inclusão social.³⁴

- Seriam realizados **investimentos direcionados** em termos de emprego, habitação e aprendizagem de língua.
- Após a sua chegada através da reinstalação³⁵ ou após reconhecimento nos Estados-Membros da UE, os refugiados receberiam uma **orientação cultural** abrangente. Os programas de orientação centrar-se-iam nos direitos bem como nas obrigações e poderiam ajudar a gerir as expectativas.
- As **competências e qualificações** dos refugiados poderiam ser reconhecidas através da maximização da Agenda de Novas Competências para a Europa (*New Skills Agenda for Europe*) e da revisão do Quadro Europeu de Qualificações (*European Qualifications Framework*).

4.3 Promover comunidades acolhedoras

O **envolvimento sustentado** e direto entre os refugiados e as comunidades de acolhimento é essencial. Ele constrói familiaridade e empatia e cria oportunidades para a coesão social. Contribui igualmente para um sentido de responsabilidade mútua entre todos.

- A **sociedade civil** seria cada vez mais envolvida através de programas de voluntariado, atividades de apoio à integração de refugiados e requerentes de asilo e cursos de orientação cívica.
- As comunidades combateriam a **xenofobia** através de um maior envolvimento com os refugiados. As campanhas de sensibilização e o reforço do registo e do procedimento penal dos crimes de ódio contribuiriam para este objetivo.

O ACNUR continuará a trabalhar em estreita colaboração com os governos nacionais, com a sociedade civil e com o setor privado para apoiar o **planeamento da integração** e poder ajudar os Estados-Membros da UE com aconselhamento e apoio específicos.³⁶

³⁴ OCDE, “Making Integration Work”, disponível em: <https://goo.gl/037jlh>.

³⁵ Tal como é referido na Comunicação da Comissão sobre o *Action Plan on the integration of third country nationals*, as medidas que antecedem a partida constituem um aspeto primordial para a integração bem sucedida dos refugiados reinstalados.

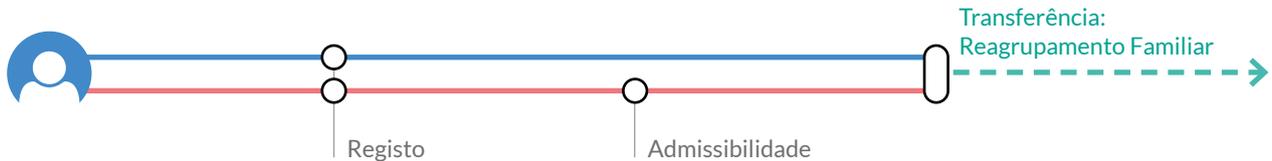
³⁶ O ACNUR e a OCDE assinaram um Memorando de Entendimento (MoU) em junho de 2016, delineando áreas de cooperação, incluindo a proteção e integração dos refugiados. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

ANEXO

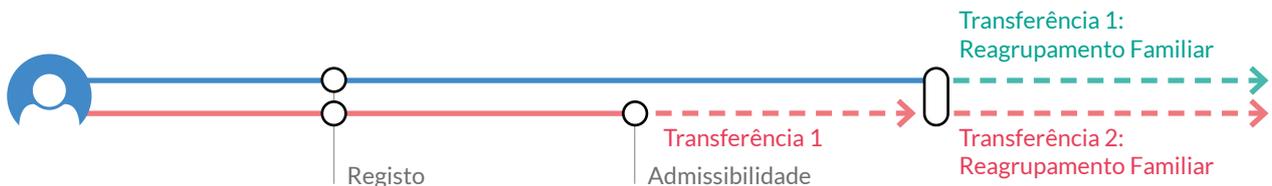
Diferenças entre a abordagem do ACNUR e a proposta da Comissão para a reforma do Regulamento de Dublin

LEGENDA: — Proposta do ACNUR — Proposta da CE

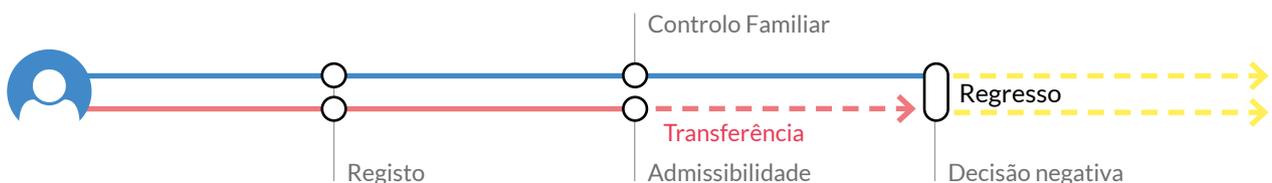
(i) De acordo com a proposta do ACNUR, seria dada prioridade ao reagrupamento familiar e considerada imediatamente após o registo. De acordo com a proposta da CE, o reagrupamento familiar apenas seria considerado após um procedimento de admissibilidade.



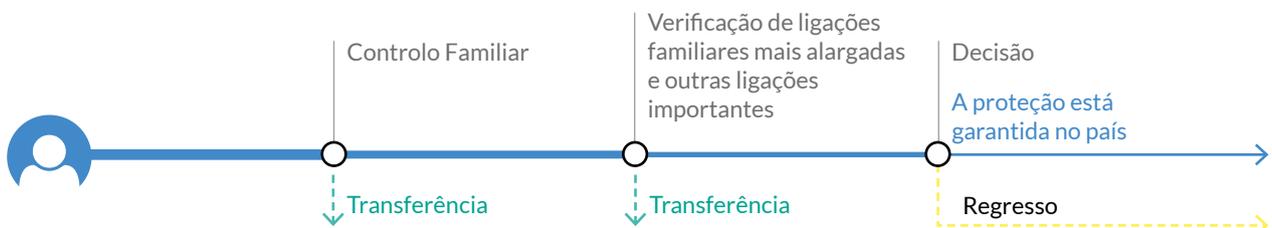
(ii) De acordo com a proposta do ACNUR, a prioridade dada ao reagrupamento familiar manter-se-ia quando um Estado estivesse sob pressão e o mecanismo de distribuição fosse ativado. De acordo com a proposta da Comissão, os requerentes de asilo considerados admissíveis seriam distribuídos para outro Estado-Membro da UE antes da consideração do reagrupamento familiar. A proposta da Comissão poderia levar a múltiplas transferências e atrasos no reagrupamento familiar.



(iii) Segundo a proposta do ACNUR, os prováveis pedidos manifestamente fundamentados e infundados seriam determinados rapidamente nos Estados-Membros de entrada da UE. De acordo com a proposta da Comissão, quando o mecanismo de distribuição estivesse ativado, todos os tipos de processos, incluindo os pedidos prováveis manifestamente infundados, seriam distribuídos. A proposta do ACNUR facilitaria regressos mais rápidos para pessoas que não precisassem de proteção internacional, evitando-se a distribuição dessas pessoas.



(iv) A proposta do ACNUR prevê várias possibilidades de transferência para fora do país de entrada, proporcionando aos requerentes de asilo oportunidades de reagrupamento familiar e de transferência para um país onde tenham ligações e reduzindo o número de requerentes de asilo a serem alvo de processamento nos principais países de entrada.



(iv) De acordo com a proposta do ACNUR, os refugiados também seriam distribuídos segundo o mecanismo de distribuição sob certas circunstâncias.

(v) O mecanismo de distribuição seria desencadeado quando a percentagem de referência fosse atingida (100 por cento), em vez de ocorrer quando fosse atingida 150 por cento da quota de referência.

(vi) As propostas do ACNUR centram-se em procedimentos de determinação de asilo eficazes e simplificados dentro da UE. Em contrapartida, os aspetos das propostas da Comissão centram-se na proteção fora da UE, através da introdução de procedimentos obrigatórios de admissibilidade e da utilização dos conceitos de "país seguro".

fotografia © ACNUR / C. Irby

