



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

COM (2007) 299 FINAL e SEC (2007) 742

**Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho
sobre a avaliação do sistema de Dublin**

Nota preliminar

Nos termos do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação, escrutínio e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o Parecer da CACDLG sobre a iniciativa supra identificada, que foi aprovado, por unanimidade (ausência do CDS-PP), na sua reunião de 14 de Janeiro.

Trata-se de um exaustivo parecer de 17 páginas, sobre uma iniciativa não legislativa, mas de inegável importância e de que se dá, infra, sumário resumo.

I – Relatório

I – Enquadramento

O “sistema de Dublin” consiste em determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado pelo nacional de um país terceiro no território de um dos Estados-Membros, da Islândia ou da Noruega.¹

Nesse “sistema” se inclui o Regulamento (CE) n.º 343/2003, de 18 de Fevereiro, do Conselho (estabelecendo os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro) e o seu regulamento de execução (Regulamento (CE) n.º 1560/2003, de 2 de Setembro), bem como o Regulamento (CE) n.º 2725/2000, de 11 de Dezembro, do Conselho (relativo à criação do sistema “EURODAC”, de comparação de impressões digitais, para efeitos de aplicação efectiva da Convenção de Dublin (Regulamento “Eurodac”) e do seu regulamento de execução.

¹ Até 21 de Fevereiro de 2006, a Dinamarca não estava abrangida pelo Regulamento de Dublin. A expressão “Estados-Membros significa, pois, para efeitos do caso presente, todos os Estados-Membros, exceptuados a Dinamarca, a Islândia e a Noruega.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

II - Âmbito de aplicação e objectivos do relatório

Os Regulamentos Dublin e EURODAC prevêem que a Comissão apresente um relatório ao PE e ao Conselho, sobre a sua aplicação, após 3 anos de funcionamento e proponha, sendo caso disso, as alterações que se mostrem necessárias.

O presente relatório (composto de dois documentos)² destina-se a avaliar a aplicação dos dois regulamentos, desde a sua entrada em vigor até ao final de 2005. E procura ainda quantificar os fluxos ligados à aplicação do Regulamento de Dublin, em comparação com a população global dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

III - A aplicação do sistema de Dublin

De acordo com o **Regulamento Dublin**, os Estados-Membros devem determinar, com base em critérios objectivos e hierárquicos, qual o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado no seu território. No caso de a análise determinar que é outro o Estado-Membro responsável, podem solicitar a tal Estado-Membro que “*assuma a seu cargo*” o requerente de asilo e proceda à análise do pedido. Caso esse Estado-Membro venha a reconhecer a sua responsabilidade, o primeiro Estado-Membro deve transferir o requerente de asilo para esse Estado-Membro.

Caso um Estado-Membro tenha já analisado ou iniciado a análise de um pedido de asilo, pode ser solicitado a “*retomar a cargo*” o requerente de asilo que se encontra noutra Estado-Membro sem autorização, a fim de completar a análise do pedido ou tomar medidas de repatriamento do requerente. Caso esse Estado-Membro reconheça a sua responsabilidade, o Estado-Membro em que o requerente reside sem autorização deve transferi-lo para o Estado-Membro responsável.

Por sua vez, o **Regulamento EURODAC** estabelece um instrumento para facilitar a aplicação do Regulamento de Dublin, através do registo e da comparação das

² Um **Relatório** que apresenta os principais resultados e conclusões da análise efectuada pelos serviços da Comissão e um **Documento de Trabalho dos serviços da Comissão**, que contém os elementos da referida análise



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

impressões digitais dos requerentes de asilo. Com efeito, os Estados-Membros devem recolher as impressões digitais de todos os nacionais de um país terceiro, com mais de 14 anos, que venham a requerer asilo no seu território ou que venham a ser interceptados por ocasião de passagem ilegal de uma fronteira externa. E podem ainda recolher impressões digitais de pessoas encontradas em situação irregular no seu território, a fim de verificarem se apresentaram um pedido de asilo em qualquer Estado-Membro. Tais dados serão transmitidos à Unidade Central do Eurodac, gerida pela Comissão, que os registará na base de dados central e os comparará com os dados já recolhidos.

IV - Dados e conclusões gerais

Quanto à aplicação do Regulamento de Dublin, a análise das estatísticas fornecidas pelos Estados-Membros revelou-se complexa. Um dos principais problemas reside no desfasamento significativo entre o número de pedidos e de decisões que cada Estado-Membro declarou ter recebido de outros Estados-Membros (dados recebidos) e o número de pedidos e decisões que cada Estado-Membro declarou ter transmitido aos outros Estados-Membros (dados enviados). De facto, os dois conjuntos de grupos de dados não coincidem. A questão do número de transferências de requerentes de asilo pode, pois, ser considerada um dos problemas principais para efeitos da eficaz aplicação do sistema de Dublin.

Já no que se refere ao EURODAC, as estatísticas mostram-se mais fiáveis, uma vez que os dados foram fornecidos automaticamente pela Unidade Central.

V - Aplicação prática e melhorias possíveis

A avaliação revelou que o Regulamento Dublin tem vindo a ser aplicado de forma globalmente satisfatória e que proporciona um sistema eficaz para determinar a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo. Contudo, foram identificados alguns problemas relativos à sua aplicação.

Em matéria de acesso efectivo aos procedimentos, a conclusão a retirar é a de que a noção de “análise de um pedido de asilo”, na acepção do Regulamento Dublin, deve



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

sempre, sem excepção, ser interpretada como implicando a apreciação se o requerente em questão preenche as condições para ser considerado refugiado, nos termos da Directiva relativa ao estatuto de refugiado (Directiva 2004/83/CE, de 29 de Abril).

Em matéria de coerência com o acervo comunitário sobre asilo e uma vez que o Regulamento Dublin não abrange os requerentes ou beneficiários de protecção subsidiária, a Comissão tenciona propor o alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento Dublin à protecção subsidiária.

Em matéria de aplicação uniforme das regras e critérios estabelecidos pelo Regulamento Dublin, constata-se que nem sempre os Estados-Membros concordam com as circunstâncias em que certas disposições devem ser aplicadas, especialmente quanto à cláusula de soberania (nº 2 do Artº 3º) e à cláusula humanitária (Artº 15º). Assim sendo, a Comissão proporá que sejam precisadas as circunstâncias e os procedimentos de aplicação dessas cláusulas, nomeadamente fixando prazos aplicáveis aos pedidos e subordinando a aplicação da cláusula de soberania ao consentimento do requerente de asilo.

Existem ainda divergências de interpretação quanto aos pedidos de “retoma a cargo” de um menor não acompanhado, que tenha apresentado anteriormente um pedido de asilo noutra Estado-Membro (Artº 6º), pelo que a Comissão irá esclarecer mais aprofundadamente a aplicabilidade das regras de Dublin aos menores não acompanhados.

Em matéria de elementos de prova exigidos para aceitar a “tomada a cargo” de um requerente de asilo, verifica-se que tais elementos são frequentemente difíceis de fornecer e dificuldade semelhante se verifica quanto à aplicação do critério de entrada ilegal no território da EU (nº 1 do Artº 10º). Assim, a Comissão considera que os Estados-membros devem aplicar integralmente o Regulamento Dublin e as suas normas de execução, utilizando todos os meios de prova previstos, incluindo as declarações credíveis e verificáveis dos requerentes de asilo.

Em matéria de prazos e uma vez que vários Estados-Membros consideram que a falta de um prazo para apresentar um pedido de “retoma a cargo” prejudica a eficácia do sistema e que outros Estados-Membros não estão satisfeitos com o prazo de seis semanas fixado para responder a um pedido de informações, a Comissão proporá prazos para a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

apresentação dos pedidos de “retoma a cargo” e proporá a diminuição para quatro semanas do prazo de resposta aos pedidos de informações.

Em matéria de transferências de requerentes de asilo, verificado que foi que certos Estados-Membros transferem entre si um número equivalente de requerentes de asilo, a Comissão irá analisar a possibilidade de permitir que os Estados-Membros celebrem acordos bilaterais para a anulação do intercâmbio de mesmo número de requerentes de asilo em circunstâncias bem definidas.

Quanto ao aumento de medidas privativas de liberdade, tem vindo a verificar-se que os Estados-Membros aplicam, cada vez mais, medidas privativas de liberdade em relação aos destinatários de uma decisão de transferência, a fim de evitar que estes desapareçam antes de a transferência se realizar. A Comissão considera, neste caso, que tais medidas só devem ser aplicadas em casos extremos, quando se preveja que todas as outras medidas não privativas de liberdade não produzam os resultados desejados e quando existam razões objectivas para considerar a existência de elevado risco de fuga de um requerente de asilo, devendo, contudo, ser sempre tomada em consideração a situação das famílias, das pessoas necessitadas de cuidados médicos, das mulheres e dos menores não acompanhados.

Em matéria de aplicação incorrecta de prazos, observada em relação a certos aspectos processuais, nomeadamente quando os prazos de apresentação de um pedido ou resposta não são respeitados, sublinha-se que os Estados-Membros devem respeitar rigorosamente os prazos fixados no Regulamento Dublin, tendo presente que se não for dada resposta nos prazos fixados, o pedido é implicitamente aceite e os requerentes poderão opor-se às autoridades dos Estados-Membros por inobservância de um prazo.

VI – Aplicação do Regulamento EURODAC

Embora todos os Estados-Membros apliquem satisfatoriamente este regulamento, a aplicação prática de algumas das suas disposições continua a ser problemática.

Assim, **em matéria de prazos**, obrigando esse Regulamento todos os Estados-Membros a transmitir sem demora os seus dados à Unidade Central EURODAC e verificando-se que tal operação ultrapassa, por vezes, os trinta dias, a Comissão proporá fixar um prazo claro para a transmissão dos dados à Unidade Central.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Quanto à recolha de dados e verificando-se um número surpreendentemente baixo de entrada ilegal de pessoas (48.657), o que levanta sérias dúvidas sobre a aplicação efectiva da obrigação de recolha de impressões digitais de todas as pessoas que atravessaram ilegalmente as fronteiras da EU, constata-se a necessidade de os Estados-Membros cumprirem rigorosamente tal obrigação, sob pena de a Comissão tomar tal facto em linha de conta aquando do reexame da aplicação do Programa-Quadro de Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios, em 2010, nomeadamente dos critérios de repartição aplicáveis aos diferentes fundos.

Em matéria de qualidade das estatísticas verificou-se que 6 % dos dados são rejeitados por deficiente qualidade. A Comissão convida os Estados-membros a recorrer ao financiamento comunitário disponível para tal efeito e organizará seminários de formação para as administrações dos Estados-Membros, tendo em vista melhorar a qualidade dos dados.

Em matéria da supressão de dados (nomeadamente quando um requerente de asilo adquire a nacionalidade de um Estado-Membro), que não tem sido efectuada de forma sistemática, sobretudo porque o Estado-Membro que introduziu os dados não é informado do novo estatuto do interessado, a Comissão vai propor a adopção de códigos específicos para cada tipo de supressão e bem assim de mecanismos sistemáticos de informação em caso de mudança de estatuto de um requerente de asilo.

Quanto à protecção de dados, existem preocupações quanto à correcta aplicação das regras relativas ao respeito dos dados pessoais, nomeadamente as que permitem às pessoas em causa solicitar aos Estados-Membros que verifiquem os dados que a elas se referem conservados na base de dados EURODAC. A Comissão recorda que estas pesquisas são estritamente limitadas à aplicação das regras relativas à protecção de dados.

VII – Contribuição do EURODAC para a aplicação do Regulamento Dublin

O objectivo do Regulamento EURODAC é o de facilitar a aplicação do Regulamento Dublin.

Em 2005, 16 % dos pedidos de asilo eram pedidos múltiplos, o que parece indicar que o sistema de Dublin não teve o efeito dissuasor previsto relativamente ao fenómeno da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

procura dos países que oferecem as melhores condições. Também no que respeita à prova de entrada ilegal, importa sublinhar que o Regulamento só poderá facilitar efectivamente a aplicação do Regulamento Dublin se todos os Estados-Membros cumprirem a obrigação de recolha de dados relativos a cada estrangeiro que entre ilegalmente no território da EU. E convirá realçar que alguns Estados-Membros recebem frequentemente resultados da Unidade Central que contêm respostas positivas múltiplas, o que quer dizer que os dados do requerente de asilo foram registados em vários Estados-Membros, dificultando a identificação do Estado-Membro que deve ser responsável pela análise do pedido de asilo, nomeadamente dentro dos prazos fixados. Assim, a Comissão proporá a criação de mecanismos que permitam aos Estados-Membros manterem-se mutuamente informados sobre o estatuto das pessoas registadas na base EURODAC e a introdução de alterações técnicas ao mecanismo de transmissão de dados à Unidade Central.

VIII – Possível evolução futura do Regulamento EURODAC

O objectivo principal deste Regulamento é o de fornecer apoio para uma rápida identificação do Estado-Membro responsável por um pedido de asilo.

Enquanto os Estados-Membros são obrigados a recolher as impressões digitais dos nacionais de países terceiros, interceptados aquando da passagem ilegal das suas fronteiras, já não são obrigados a recolher os mesmos dados relativamente a pessoas encontradas em situação irregular no seu território. Daí a recomendação para que também sejam recolhidos os dados relativos a tais pessoas. Além disso a Comissão explorará a possibilidade de alargar o âmbito do EURODAC com vista a utilizar os seus dados para efeitos da aplicação da lei e como instrumento de luta contra a imigração ilegal.

II - Conclusões

Examinado o relatório em causa, algumas conclusões podem ser retiradas. Assim:

1. Os objectivos do sistema de Dublin, designadamente o de estabelecer um mecanismo claro e eficaz para determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo, foram largamente alcançados;



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

2. Por carência de dados precisos, não foi possível avaliar um elemento importante do sistema, ou seja, o seu custo. Contudo, os Estados-Membros consideram muito importante a realização dos objectivos políticos do sistema, independentemente das suas implicações financeiras;
3. Subsistem problemas, tanto ao nível da aplicação prática como da eficácia do sistema. A Comissão proporá as medidas necessárias para resolver tais problemas e melhorar a eficácia do sistema;
4. A presente avaliação constitui a primeira etapa de um debate sobre o futuro da política europeia comum em matéria de asilo, que foi lançado com a publicação de um Livro Verde (COM (2007) 301).

III - Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus toma conhecimento e concorda com o relatório elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e é de parecer que, nos termos consagrados na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, em relação ao documento em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de São Bento, 6 de Junho de 2009

O Deputado Relator

Umberto Pacheco

O Presidente da Comissão

Vitalino Canas