



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 319 final – Proposta alterada da DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO RELATIVA A PROCEDIMENTOS COMUNS DE CONCESSÃO E RETIRADA DO ESTATUTO DE PROTECÇÃO INTERNACIONAL (REFORMULAÇÃO)

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, e nos termos previstos no n.º 2 do artigo 7.º da citada Lei, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para a emissão de parecer fundamentado, a COM (2011) 319 final – “*Proposta alterada da Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do Estatuto de Protecção Internacional (reformulação)*”, acompanhada de um Anexo com a explicação pormenorizada da proposta alterada.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 319 final refere-se à proposta alterada da Proposta de alteração da Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, doravante designada “Directiva procedimentos de asilo”, apresentada em 21 de Outubro de 2009 (tal como anunciado no Plano de acção em Matéria de Asilo).

Esta proposta alterada apresentada visa intensificar os trabalhos a fim de alcançar um verdadeiro sistema europeu de asilo, que beneficiará tanto os Estados-Membros, como os refugiados; desta forma proporcionando respeitar o compromisso assumido no Programa de Estocolmo, de realizar um sistema europeu comum de asilo até 2012: “um espaço comum de protecção e de solidariedade, baseado num processo comum de asilo e num estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedida protecção internacional” assente em “elevados padrões de protecção” e em “procedimentos equitativos e eficazes” até 2012.

A proposta de 2009 tinha sido elaborada com base na avaliação da aplicação da directiva actual nos Estados-Membros, incorporando os resultados de um vasto processo de consulta com os Estados-Membros, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, organizações não governamentais e outras partes interessadas.

Esta proposta alterada, reunindo os conhecimentos e experiência adicionais adquiridos durante os debates sobre a proposta anterior, apresenta um sistema simultaneamente eficiente e protector, uma boa relação custo/eficácia, permitindo fazer face a eventuais pedidos abusivos. Desta forma, garante um tratamento similar dos pedidos em todos os Estados-Membros, em respeito pleno pelos direitos fundamentais. Paralelamente, a proposta é suficientemente flexível para contemplar as especificidades dos sistemas jurídicos nacionais.

A presente proposta e a de 2009 surgem no âmbito de um pacote legislativo destinado a criar um sistema europeu comum de asilo (SECA), e está em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 1999, o Programa de Haia de 2004, o Pacto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Europeu sobre a Imigração e o Asilo de 2008¹, e o Programa de Estocolmo; e, bem assim, com a estratégia Europa 2020.

A presente proposta de alteração da Directiva é acompanhada por um Anexo com a explicação pormenorizada da proposta alterada.

O objectivo principal da presente proposta é simplificar e clarificar as normas, de forma a torná-las mais compatíveis com os diferentes sistemas jurídicos nacionais e ajudar os Estados-Membros a aplicá-las de forma menos onerosa em função da sua própria situação. Mantém-se o objectivo global (já presente na proposta de 2009) de estabelecer procedimentos eficientes e equitativos. Prevê-se assim um procedimento único, devendo os pedidos serem apreciados à luz das duas formas de protecção internacional previstas na Directiva Qualificação.

As características principais da proposta alterada podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Facilitar a aplicação por parte dos Estados-Membros:**

Introdução de alterações para garantir maior compatibilidade com os vários sistemas jurídicos, mormente em relação às normas sobre decisões relativas ao direito de entrada no território (artigo 11.º da proposta alterada), a possibilidade de adiar a tomada de uma decisão quando a situação no país de origem seja temporariamente incerta (artigo 31.º, n.º 3 da proposta alterada), e em relação aos motivos que determinam a apreciação de pedidos nas fronteiras (artigo 43.º da proposta alterada).

Revisão das normas relativas ao acesso ao procedimento, sua duração máxima e entrevistas, para que aos Estados-Membros seja possível lidar de forma adequada com um grande número de pedidos (respectivamente, artigos 6.º e 7.º, 31.º, n.º 3 e 14.º a 17.º).

¹ Documento do Conselho 13440/08.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Combater melhor os potenciais abusos:**

Introdução de novas normas que reforçam a capacidade dos Estados-Membros para lutarem contra os potenciais abusos do sistema de asilo: aceleração de procedimentos (artigo 31.º, n.º 6 da proposta alterada), apreciação de determinados pedidos na fronteira (artigo 43.º da proposta alterada), e retirada implícita de pedido (artigo 28.º da proposta alterada).

- **Atribuir recursos para tornar os procedimentos mais rápidos, equitativos e eficientes:**

Clarificação e simplificação de normas relativas ao acesso rápido ao apoio para ajudar o requerente a compreender o procedimento (artigo 8.º da proposta alterada), à formação que os Estados-Membros são obrigados a ministrar ao pessoal responsável pela apreciação dos pedidos e a tomada de decisões sobre os mesmos (artigo 10.º, n.º 3 da proposta alterada), e as disposições relativas aos requerentes com necessidade de garantias processuais especiais (artigo 24.º da proposta alterada).

- **Garantir o acesso à protecção:**

Melhoramento das normas relativas aos primeiros passos a dar no âmbito do procedimento de asilo: elimina a possível confusão entre recepção do pedido / registo como requerente (artigo 2.º e 6.º da proposta alterada) e previsão de normas simples para formação e instruções a fornecer às entidades em contacto com potenciais requerentes (artigo 6.º da proposta alterada).

- **Estabelecer normas claras sobre pedidos repetidos:**

Clarificação dos termos em que é possível apresentar pedidos subsequentes (artigo 40.º a 42.º da proposta alterada).

- **Melhorar a coerência com outros elementos do acervo da UE em matéria de asilo:**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Revisão de mecanismos para que se tornem mais coerentes com outros instrumentos da UE no domínio de asilo: disposições relativas às necessidades especiais (artigo 24.º da proposta alterada), disposições relativas à formação e acesso tendo em conta o GEAA² (artigo 6.º da proposta alterada), e estabelecimento de um procedimento único para os pedidos (artigo 31.º da proposta alterada).

A proposta alterada vem acompanhada de três anexos:

- Anexo I – contém a designação de países de origem seguros para efeitos do artigo 37.º, n.º 1;
- Anexo II – contém uma parte A: Directiva revogada; e uma parte B: Prazo de transposição para o direito nacional;
- Anexo III – contém o quadro de correspondência da proposta alterada com a Directiva 2005/85/CE.

o Base jurídica

A base jurídica da proposta alterada da Directiva em apreço é o artigo 78.º, n.º 2, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 78.º do TFUE estabelece:

“Artigo 78º

1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

² Gabinete Europeu de Apoio em matéria de asilo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
- b) Um estatuto uniforme de protecção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de protecção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a protecção temporária das pessoas deslocadas;
- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária;**
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de protecção subsidiária;
- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária;
- g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de protecção subsidiária ou temporária.

3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.” (negrito nosso).

○ Princípio da subsidiariedade

A adopção de medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária constantes da proposta alterada de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho é da competência partilhada da União Europeia, em conformidade com o artigo 78.º, n.º 2, alínea d), e 4.º, n.º 2, alínea j) do TFUE.

O seu exercício por parte da União ocorre apenas e na medida em que os objectivos não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros; sendo que, no presente caso, devido à natureza transnacional dos problemas concernentes ao asilo e protecção de refugiados, a União está especialmente posicionada para propor soluções no âmbito do SECA, mormente as relacionadas com o procedimento de concessão e retirada de protecção internacional. Pelo que, o princípio da subsidiariedade não é colocado em causa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O instrumento jurídico que vem proposto é a directiva. Ora, tendo em conta que a proposta visa alterar uma directiva já existente, não seria adequada a utilização de instrumento diverso.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2011) 319 final – “*Proposta alterada da Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação)*”, tratando matérias da competência partilhada da União Europeia, não denotou qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 14 de Outubro de 2011

O Deputado Relator

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)