



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 163/1ª –CACDLG (Pós RAR) /2008

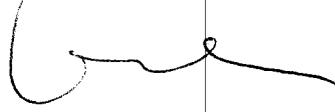
Data: 06-02-2008

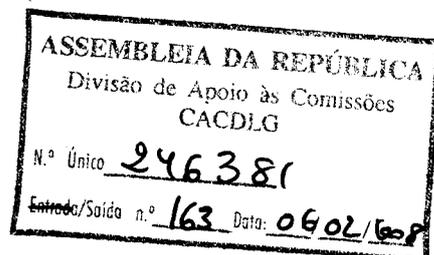
ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 174/X/3ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 174/X/3ª (GOV)** – “*Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, e a Directiva n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do CDS-PP, BE e PEV, na reunião de 06 de Fevereiro de 2008 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão


(Osvaldo de Castro)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Proposta de lei n.º 174/X – estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, e a Directiva n.º 2005/85/CE, de 1 de Dezembro.

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. Nota preliminar

Em 11 de Janeiro de 2008, o Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a proposta de lei n.º 174/X, que *estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, e a Directiva n.º 2005/85/CE, de 1 de Dezembro.*

A proposta de lei n.º 174/X foi apresentada ao abrigo do disposto no artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, cumprindo os requisitos formais exigidos pelo artigo 124.º do mesmo Regimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 16 de Janeiro de 2008, a presente iniciativa baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do competente parecer.

A discussão na generalidade da iniciativa em apreço encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 8 de Fevereiro do corrente ano.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A proposta de lei *sub judice* tem o intuito de transpor para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto e ao conteúdo da protecção concedida, e a Directiva n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e perda do estatuto de refugiado.

Procede-se, também, à consolidação no direito nacional da transposição da Directiva n.º 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro, efectuada pela Lei n.º 20/2006, de 23 de Junho, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros.

A iniciativa ora em apreço resulta, assim, da necessidade de transpor para o ordenamento jurídico nacional as *supra* mencionadas directivas, com vista a assegurar práticas uniformes na União Europeia, consubstanciando-se em procedimentos e direitos que reforçam o estatuto do refugiado e do titular da protecção subsidiária.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A proposta de lei em análise insere-se no processo de construção de um sistema europeu comum de asilo, parte integrante do objectivo da União Europeia de estabelecer progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça aberto às pessoas que, obrigadas pelas circunstâncias, procuram legitimamente protecção na Comunidade.

Esta iniciativa vem, pois, introduzir aperfeiçoamentos à legislação, já actualmente considerada avançada, vigente em Portugal sobre esta matéria, dos quais cumpre salientar os seguintes:

- Aperfeiçoamento dos critérios de identificação a preencher pelos requerentes de asilo para poderem aceder ao estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária, bem como do núcleo essencial de benefícios e de obrigações que lhes estão subjacentes;
- Reforço dos direitos dos refugiados e dos beneficiários de protecção subsidiária no quadro do procedimento de concessão e retirada de protecção internacional, *maxime* a consagração expressa do direito de permanência em território nacional do requerente de protecção internacional;
- Clarificação do regime de asilo, designadamente, concretizando conceitos como actos de perseguição, agentes de perseguição e motivos de exclusão e recusa do asilo e protecção subsidiária;
- Define-se os conceitos de país terceiro seguro e do princípio de *non-refoulement* (proibição de repelir);
- Estabelece-se um único procedimento comum de admissibilidade e análise para os pedidos de asilo e de protecção subsidiária;
- Reforço dos direitos dos refugiados e dos beneficiários de protecção subsidiária, nomeadamente, o direito à preservação familiar, em particular quanto a menores, alargada ainda a situações de união de facto e outros familiares a cargo, e à emissão de documentos de viagem nos termos da Convenção de Genebra;
- Consagração de um conjunto material de direitos que integram o conteúdo da protecção internacional dos refugiados, como o direito ao emprego, à saúde, à educação, à protecção social, ao alojamento, à liberdade de circulação em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

território nacional, garantidos nas mesmas condições que aos cidadãos nacionais;

- Reforço das garantias graciosas e contenciosas atribuídas aos requerentes de asilo ou protecção subsidiária durante todo o procedimento;
- Estimula-se o precioso contributo das organizações não governamentais, desde o pedido até à decisão e integração no país de acolhimento e eventual apoio ao repatriamento.

Cumpra ainda assinalar, que proposta em apreciação estipula que a lei entrará em vigor 60 dias após a sua publicação e será aplicável aos pedidos pendentes.

III. Enquadramento legal e antecedentes

O direito de asilo encontra-se consagrado na nossa Lei Fundamental, no artigo 33.º, que dispõe no seu n.º 8 que *o direito de asilo é garantido aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.*

Importa salientar que, também, a Declaração Universal dos Direitos dos Humanos, nos princípios dispostos no seu artigo 14.º, assegura que todas as pessoas sujeitas a perseguição têm o direito de procurar e de beneficiar asilo em outros países.

Este direito subjectivo encontra-se concretizado e densificado, no nosso ordenamento jurídico, na Lei n.º 15/98, de 26 de Março (com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 67/2003, de 23 de Agosto e n.º 20/2006, de 23 de Junho), que completou e regulamentou, de forma eficaz, as convenções de que Portugal é parte, bem como as orientações e directivas da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Complementam, ainda, o quadro legislativo relativo ao Direito de Asilo e Refugiados, designadamente, a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração; o Decreto-lei n.º 222/2006, de 10 de Novembro, que define a estrutura orgânica da execução do Fundo Europeu para os Refugiados, para o período de 2005 a 2010, nas suas vertentes de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo e o regime jurídico do financiamento público das actividades elegíveis a desenvolver no âmbito do mesmo Fundo; a Portaria n.º 480/2003 de 16 de Junho, que aprova o modelo uniforme de título de residência relativo aos estrangeiros autorizados a residir em território português, aos estrangeiros a quem tenha sido reconhecido o estatuto de refugiado e aos estrangeiros a quem tenha sido concedida autorização de residência por razões humanitárias; entre outros identificados na nota técnica.

Cumprе destacar, no plano internacional, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho de 1951, aprovada para adesão pelo Decreto-lei n.º 43 201, de 1 de Outubro de 1960, e alterado pelo Decreto-lei n.º 281/76, de 17 de Abril; e o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que foi aprovado para adesão pelo decreto-lei n.º 207/75, de 17 de Abril.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer exime-se de manifestar, nesta sede, a sua opinião política sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 11 de Janeiro de 2008, à Assembleia da República a proposta de lei n.º 174/X, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, e a Directiva n.º 2005/85/CE, de 1 de Dezembro.
2. A apresentação foi efectuada nos termos do artigo 167.º da CRP, bem como do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, cumprindo os requisitos formais exigidos pelo artigo 124.º do mesmo Regimento.
3. A iniciativa *sub judice* visa a transposição da Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto e ao conteúdo da protecção concedida, e da Directiva n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e perda do estatuto de refugiado.
4. Já existe, em Portugal, legislação neste domínio, pelo que a presente iniciativa em apreço visa sobretudo introduzir aperfeiçoamentos a essa legislação, com vista à construção de um sistema europeu comum de asilo, assegurando práticas uniformes em todos os Estados membros da união Europeia.
5. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 174/X reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

PARTE IV – ANEXOS



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em conformidade com o disposto no artigo 113.º do Regimento da Assembleia da República, anexe-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 6 de Fevereiro de 2008

A Deputada Relatora

Celeste Correia

(Celeste Correia)

O Presidente da Comissão

Oswaldo de Castro

(Oswaldo de Castro)

NOTA TÉCNICA

*Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131º do
Regimento da Assembleia da República*

INICIATIVA LEGISLATIVA: Proposta de Lei n.º 174/X/3.ª

Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, e a Directiva n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro.

DATA DO DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: 16 de Janeiro de 2008

COMISSÃO COMPETENTE: **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª)**

I - Análise sucinta dos factos e situações

A proposta de lei *sub judice* visa transpor para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como normas relativas ao respectivo estatuto e ao conteúdo da protecção concedida, e a Directiva n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e perda do estatuto de refugiado.

Portugal faz parte dos países que, em matéria de direito de asilo e dos refugiados, dispõem de legislação avançada - a Lei nº 15/98, de 26 de Março (com as alterações constantes das leis nº 67/2003, de 23 de Agosto e nº 20/2006, de 23 de Junho) constituiu um quadro de referência ao complementar e regulamentar as Convenções de que Portugal faz parte, bem como as orientações e directivas da União Europeia, corporizando e densificando a norma do artigo 33.º da Constituição da República -, que tem permitido garantir, nas múltiplas vertentes, um estatuto amplo, adequado e capaz de fazer face às exigências que

se colocam.

A transposição das citadas directivas visa, porém, assegurar práticas uniformes que se traduzam na fixação de procedimentos e na consagração de direitos que reforcem o estatuto do refugiado e do titular de protecção subsidiária. Desta forma, Portugal completa o quadro legal destinado a permitir uma actuação humanitária activa e a encarar os problemas resultantes do aumento do número de refugiados e de pessoas deslocadas - cerca de 32 milhões -, respondendo assim ao apelo dirigido à comunidade internacional pelo Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Permitirá ainda cumprir os princípios definidos no artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que asseguram a todas as pessoas sujeitas a perseguição o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

A proposta de lei insere-se, pois, no processo de construção de um sistema comum europeu de asilo, parte integrante do objectivo da União Europeia de estabelecer progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça aberto às pessoas que procuram legitimamente protecção na Comunidade, não esquecendo, todavia, que a eficácia da intervenção assenta também numa cooperação estratégica com os países de origem, de trânsito e de destino.

Ao mesmo tempo, garante-se a aplicação integral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, adicional àquela, enquanto pedras angulares do regime jurídico internacional relativo aos refugiados.

A proposta de lei agora apresentada é composta por nove capítulos:

Capítulo I – Disposições gerais

O Capítulo I é composto por dois artigos: no primeiro é identificado o objecto do diploma e no segundo são definidos os conceitos utilizados, entre os quais o de *país terceiro seguro* e o princípio de *non-refoulement* (proibição de repelir).

Capítulo II – Beneficiários de protecção internacional

No Capítulo II (artigos 3º a 9º) são aperfeiçoadas as normas referentes aos critérios de

identificação a preencher pelos requerentes de asilo para lhes ser concedido o estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária e ao núcleo essencial de benefícios e de obrigações que lhe estão subjacentes; é clarificado o regime de asilo, solidificando conceitos comuns, e são determinados outros com maior rigor, tais como actos de perseguição, agentes de perseguição, motivos de exclusão, recusa do asilo e protecção subsidiária.

Capítulo III – Procedimento

O Capítulo III regula o procedimento de admissibilidade e análise de pedidos de asilo e de protecção subsidiária e as garantias e deveres dos requerentes, sendo reforçados, de forma efectiva, os direitos dos refugiados e dos beneficiários de protecção subsidiária quanto à determinação dos direitos procedimentais nos modos de tramitação, nas declarações do requerente e na análise do pedido, e ainda à consagração expressa do direito de permanência em território nacional do requerente de protecção internacional;

Integra cinco secções: a primeira (artigos 10º a 22º) é dedicada à admissibilidade do pedido de asilo, reforçando as garantias gratuitas e contenciosas ao dispor dos requerentes e regulando o direito de permanência no território nacional até à decisão, bem como os efeitos sobre infracções relativas à entrada no país e a tramitação do pedido - nomeadamente, o modo de apresentação, o respectivo conteúdo, o comprovativo e as informações que lhe devem ser prestadas, o direito de prestar declarações de forma confidencial, o relatório do SEF, a apreciação da admissibilidade do pedido, a apreciação do pedido e a competência para apreciar e decidir, os efeitos da inadmissibilidade e a impugnação judicial da decisão -;

A segunda (artigos 23º a 26º) trata do regime especial dos pedidos apresentados nos postos de fronteira, no que se refere à apreciação do pedido e respectiva decisão, à impugnação judicial da decisão e, finalmente, aos efeitos do pedido e da decisão enquanto o requerente aguarda a decisão;

Na terceira (artigos 27º a 32º) é regulada a concessão do asilo, desde a emissão da autorização de residência provisória, passando pela instrução dos procedimentos, pela respectiva decisão e pela possibilidade de impugnação judicial da decisão, até aos efeitos da decisão de recusa e à extinção do procedimento;

A quarta secção (artigos 33º a 34º) refere-se à apresentação de um pedido subsequente quando o requerente disponha de novos elementos de prova; e, finalmente,

A quinta secção dispõe sobre os pedidos de reinstalação de refugiados sob o mandato do ACNUR.

Capítulo IV - Procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo

Neste capítulo (artigos 36º a 40º) é regulado o procedimento especial para a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido apresentado em Portugal ou num Estado membro da União Europeia, atribuída a competência para a execução da decisão de transferência e consagrada a suspensão do prazo para a decisão durante a instrução daquele procedimento.

Capítulo V - Perda do direito de protecção internacional

Nos artigos 41º a 47º são aperfeiçoadas as normas relativas ao procedimento de retirada de protecção internacional, sendo reguladas as causas de cessação, revogação, supressão ou recusa de renovação do direito de protecção internacional e respectivos efeitos; estabelecida a competência para declarar a respectiva perda e expulsão e a possibilidade da impugnação judicial da decisão; a obrigatoriedade de serem informados o ACNUR e o CPR; a tramitação da execução da ordem de expulsão e, finalmente, a consagração do princípio de *non-refoulement* (proibição de expulsar ou repelir), em conformidade com as obrigações internacionais do Estado Português.

Capítulo VI – Estatuto do requerente de asilo e de protecção subsidiária

O capítulo destinado à consagração do estatuto do requerente de asilo e de protecção subsidiária está dividido em cinco secções:

Na primeira (artigos 48º a 50º) são consignados os efeitos do asilo e da protecção subsidiária sobre a extradição, bem como os direitos e as obrigações dos requerentes;

A segunda secção (artigos 51º a 55º) contém as disposições relativas às condições de acolhimento, designadamente a concessão de meios de subsistência, de assistência médica e medicamentosa e de acesso ao ensino dos filhos menores, bem como do direito ao trabalho e aos programas e medidas de emprego e formação profissional;

Na terceira secção (artigos 56º a 59º) são estabelecidas as condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde, assegurando apoio social aos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária e garantias suplementares em matéria de alojamento;

A quarta secção (artigo 60º) trata das causas que implicam a redução ou cessação do benefício das condições de acolhimento;

E, finalmente, na quinta secção (artigos 61º a 64º) estão consignadas as garantias de eficácia do sistema de acolhimento, nomeadamente no que refere às competências para as assegurar, à formação de pessoal, às garantias administrativas e jurisdicionais e à colaboração das organizações não governamentais com o Estado (cujo contributo se reconhece ser muito relevante, não apenas neste aspecto, como em todas as fases do processo de asilo, desde o pedido à decisão e à integração no país do acolhimento e eventual apoio ao repatriamento).

Capítulo VII – Estatuto do refugiado e da protecção subsidiária

Neste capítulo (artigo 65º a 76º), são reforçados de forma efectiva, em relação à legislação existente, os direitos dos refugiados e dos beneficiários de protecção subsidiária. É estabelecido que os seus direitos e obrigações são iguais aos dos estrangeiros em Portugal e que incumbe o SEF proceder à respectiva informação; que lhes é concedida autorização de residência; que têm direito à preservação da unidade familiar, em particular quanto a menores, alargada a situações de união de facto e outros familiares a cargo, e à emissão de documentos de viagem nos termos da convenção de Genebra. É ainda consagrado um conjunto material de direitos que integram o conteúdo da protecção internacional dos refugiados, como o direito ao emprego, à saúde, à educação, à protecção social, ao alojamento, à liberdade de circulação em território nacional - garantidos nas mesmas condições que aos cidadãos nacionais - e à promoção de programas de integração na sociedade.

Capítulo VIII - Disposições comuns aos estatutos de requerentes e beneficiários de asilo e protecção subsidiária

Nos artigos 77º a 81º são estabelecidas as disposições comuns aos estatutos de requerentes e de beneficiários de asilo e protecção subsidiária relativas a pessoas particularmente

vulneráveis como menores, menores não acompanhados, vítimas de tortura ou violência e candidatos ao repatriamento voluntário.

Capítulo IX - Disposições finais

As disposições finais (artigos 82º a 88º) incidem sobre a forma de notificação, a gratuidade e urgência dos processos; a simplificação, desmaterialização e identificação de pessoas; a interpretação e integração da lei de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção de Genebra e o Protocolo Adicional.

Estabelecem ainda que as disposições do diploma não prejudicam o regime jurídico previsto na Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto “Transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento”.

São revogadas as Leis nº 15/98, de 26 de Março “Estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados” e nº 20/2006, de 23 de Junho “Aprova disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Directiva nº 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros”.

Finalmente, estipula-se que a lei entrará em vigor 60 dias após a data da publicação sendo aplicável aos pedidos pendentes.

II - Apreciação da conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e do cumprimento da lei formulário

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

Em 11 de Janeiro do corrente ano, o Governo apresentou à Assembleia da República a presente iniciativa legislativa que “Estabelece as condições e procedimentos de concessão de

asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, e a Directiva n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro”, foi anunciada e admitida em 16 de Janeiro, baixando à 1.ª Comissão nesta mesma data.

Esta apresentação é efectuada ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º (*Competência política*) da Constituição da República e do artigo 118.º (*Poder de iniciativa*) do Regimento da Assembleia da República.

A iniciativa legislativa foi apresentada em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 118.º e n.º 1 do artigo 120.º quanto à forma e limite de iniciativa, encontrando-se assinada e estruturada de modo a reunir, igualmente, os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 123.º (*Exercício de iniciativa*) e n.º 1 do artigo 124.º (*Requisitos formais*) do citado Regimento.

b) Cumprimento da Lei formulário

Considerando a Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, que estabelece as regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário dos diplomas, esta iniciativa legislativa, revestindo a forma de lei, será publicada na I Série do Diário da República (*alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º, da Lei n.º 74/98*), entrando em vigor findo o prazo de 60 dias após a publicação conforme o seu artigo 88.º (*n.º 1 do artigo 2.º, da Lei n.º 74/98*).

III - Enquadramento legal e antecedentes

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

Como se refere na exposição de motivos da proposta de lei em apreço, “O Estado português, em matéria de direito de asilo e dos refugiados, acolhe já na sua legislação fundamental regras que têm vindo a garantir, nas múltiplas vertentes, um estatuto adequado e amplo que tem respondido, no essencial, às exigências que se colocam.

Na verdade, os direitos consagrados pela Assembleia da República na Lei n.º 15/98, de 26 de Março¹ (*Estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados*), bem como as alterações posteriores, aprovadas pelas Leis n.º 67/2003, de 23 de Agosto² (*Transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento*), e 20/2006, de 23 de Junho³ (*aprova disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros, e procede à extinção do Comissariado Nacional para os Refugiados*) recolheram um amplo consenso parlamentar e o apoio generalizado das organizações que dirigem a sua actividade nesta área e constituíram então um quadro de referência que completou e regulamentou, de forma eficaz, as convenções de que Portugal faz parte, bem como as orientações e directivas da União Europeia, corporizando e densificando a norma do artigo 33.º da Constituição⁴ da República.

Questão que mereceu especial atenção na altura da aprovação desta legislação foi a da concessão de um apoio social efectivo aos requerentes de asilo que, na sua quase totalidade, atravessam uma situação precária durante todo o procedimento. Para obviar àquela lacuna propôs-se um sistema mais próximo da natureza humanitária do direito de asilo, contribuindo de forma pragmática para a satisfação das suas necessidades elementares.

Outra legislação relativa ao Direito de Asilo e Refugiados:

¹ <http://dre.pt/pdf1s/1998/03/072A00/13281335.pdf>

² <http://dre.pt/pdf1s/2003/08/194A00/54595464.pdf>

³ <http://dre.pt/pdf1s/2006/06/120A00/44524457.pdf>

⁴ http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/crp_97_1.html#Artigo33

Lei n.º 23/2007 de 4 de Julho⁵, que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração.

Decreto-Lei n.º 222/2006, de 10 de Novembro⁶ que define a estrutura orgânica da execução do Fundo Europeu para os Refugiados, para o período de 2005 a 2010, nas suas vertentes de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo e o regime jurídico do financiamento público das actividades elegíveis a desenvolver no âmbito do mesmo Fundo.

Portaria n.º 480/2003 de 16 de Junho⁷, que aprova o modelo uniforme de título de residência relativo aos estrangeiros autorizados a residir em território português, aos estrangeiros a quem tenha sido reconhecido o estatuto de refugiado e aos estrangeiros a quem tenha sido concedida autorização de residência por razões humanitárias.

Portaria 30/2001 de 17 de Janeiro⁸ - Modalidades de assistência médica e medicamentosa a prestar nas diversas fases de procedimento da concessão do direito de asilo.

Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro⁹ (Aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)

Portaria 471/98, de 3 de Agosto¹⁰ - I Série B (Modelo de salvo-conduto para requerentes de asilo aos quais seja proferida decisão de transferência da responsabilidade pela análise do pedido)

ANTECEDENTES

A Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro¹¹, publicada em circunstâncias excepcionais de uma inusitada pressão de requerentes de asilo, veio substituir a Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto¹², diploma que disciplinava no nosso país o direito de asilo e o estatuto de refugiado.

A aplicação prática desta lei acabou por revelar algumas insuficiências e omissões de natureza material e formal e inadequação a opções tomadas neste domínio no âmbito comunitário. De

⁵ <http://dre.pt/pdf1s/2007/07/12700/42904330.pdf>

⁶ <http://dre.pt/pdf1s/2006/11/21700/77987804.pdf>

⁷ <http://dre.pt/pdf1s/2003/06/137B00/34983498.pdf>

⁸ <http://dre.pt/pdf1s/2001/01/014B00/02490249.pdf>

⁹ http://www.sef.pt/portal/V10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id linha=4180&menu_position=4128#0

¹⁰ <http://dre.pt/pdf1s/1998/08/177B00/37253726.pdf>

¹¹ <http://dre.pt/pdf1s/1993/09/229A00/54485453.pdf>

¹² <http://dre.pt/pdf1s/1980/08/17600/19421946.pdf>

facto, a aprovação a nível da União Europeia da Resolução sobre Garantias Mínimas dos Processos de Asilo e a conveniência de elaborar uma lei prevendo um processo célere com garantias tão importantes como as da justiça e da segurança, justificaram, só por si, a apresentação de novos diplomas cuja modelação acolheu, sempre que possível, contribuições de leis congéneres europeias.

c) Enquadramento legal internacional

1-Enquadramento legal comunitário

Como referido na exposição de motivos a presente Proposta de Lei visa transpor a Directiva 2004/83/CE¹³ do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida. Para o acompanhamento do processo legislativo da Directiva ver a iniciativa COM/2001/0510, o Eurolex Ficha bibliográfica e as Bases PreLex e OEIL para os resumos das posições adoptadas pelas Instituições europeias no decurso do processo de decisão europeia.

A Proposta de Lei visa igualmente transpor a Directiva 2004/85/CE¹⁴ do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. Para o acompanhamento do processo legislativo da Directiva ver a iniciativa COM (2000) 578, o Eurolex Ficha bibliográfica e as Bases Prelex e Oeil para os resumos das posições adoptadas pelas Instituições europeias no decurso do processo de decisão europeia.

Para mais desenvolvimentos sobre a matéria veja-se o Livro Verde, de 6 de Junho de 2007, sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo de 06.06.2007 COM(2007) 301 final.

2-Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Espanha, França e Itália.

¹³ Publicada em *Jornal Oficial* nº L 304 de 30/09/2004 p. 0012 – 0023.

¹⁴ Em virtude da Directiva ter sido objecto de rectificação veja-se a Versão consolidada publicada em *Jornal Oficial* nº L 326 de 13/12/2005, p. 0013-0033.

ESPAÑA

A lei reguladora do dereito de asilo e da condición de refugiado configura o asilo, reconhecido no artigo 13.4 da Constitución Española¹⁵, como a protección dispensada pola España àquele estranxeiro a quem se reconeça a condición de refugiado de acordo com a Convención de Ginebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967.

Assim, inclui quem, debido a temores fundados de ser perseguido por motivos de raza, relixión, nacionalidade, pertenza a determinado grupo social ou opinións políticas, se encontre fora do país de súa nacionalidade e non possa, por causa dos ditos receios, ou non queira, recorrer à protección de tal país; ou que, en consecuencia de tais acontecementos, fora do país onde antes teve a súa residencia habitual, non possa ou, en virtude de tais receios, non queira regresar ao mesmo.

A legislación esencial sobre o asunto é a seguinte:

- Lei n.º 5/1984, de 26 de Marzo¹⁶, reguladora do Dereito de Asilo e da condición de Refugiado, modificada pola Lei n.º 9/1994, de 19 de Maio¹⁷ e pola Lei Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo.¹⁸
- Real Decreto 203/1995, de 10 de Fevereiro¹⁹, *por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado*, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, en su redacción dada por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre y por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

¹⁵ <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=11&fin=13&tipo=2>

¹⁶ <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/le/le05-1984.html>

¹⁷ <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/le/le09-1994.html>

¹⁸ Disposición adicional vigésima novena.

Se añade una nueva disposición adicional tercera a la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en los siguientes términos:

«Disposición adicional tercera.

Lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género.»

¹⁹ <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/rd/rd203-1995.html>

- Real Decreto 1325/2003, de 24 de Outubro²⁰, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

FRANÇA

A Lei n.º 2003/1176, de 10 de Dezembro de 2003²¹, relativa ao direito de asilo (*Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*), entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2004, modificou profundamente a lei de 25 de Julho de 1952 relativa ao direito de asilo.

Foi aprovado um decreto relativo às condições de entrada e permanência de estrangeiros em França relativamente a esta matéria do asilo. Por outro lado, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, que tem competência em matéria de asilo, preparou um decreto definindo o papel específico do 'Gabinete francês de protecção dos refugiados e apátridas' – OFPRA²² (*Office français de protection des réfugiés et apatrides*) e da 'Comissão de recursos dos refugiados' – CRR²³ (*Commission des recours des réfugiés*), no tratamento dos pedidos de asilo, na organização destas estruturas e do seu modo de funcionamento.

A criação de um gabinete único de tratamento dos pedidos de asilo constitui uma melhoria muito sensível da estrutura administrativa francesa. A mesma foi acompanhada por uma simplificação processual e instauração de prazos relativamente curtos para o tratamento dos dossiês (depósito, instrução e reexame dos pedidos) no interesse dos requerentes e do serviço público.

Outra legislação relevante:

²⁰ <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/rd/rd1325-2003.html>

²¹ <http://admi.net/jo/20031211/MAEX0300032L.html>

²² http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?dtd_id=11

²³ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/droits-homme_1048/droits-civils-politiques_3025/commission-recours-refugies_11938.html

- Lei n° 2003-1119 de 26 Novembro de 2003²⁴, relativa à regulação da imigração, permanência de estrangeiros em França e à nacionalidade, que contém também disposições relativas ao asilo.
- Ordonnance 2004-1248 du 24/11/2004²⁵ relativa à parte legislativa do código de entrada e permanência dos estrangeiros e do direito de asilo.

Na hiper-ligação em anexo²⁶, pode ser consultada documentação e legislação mais detalhada.

ITÁLIA

Os requerentes de asilo são pessoas que, encontrando-se fora do país no qual têm residência habitual, não podem ou não querem voltar ao mesmo, por receio de serem perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou pelas suas opiniões políticas. As mesmas podem requerer asilo em Itália apresentando um pedido de reconhecimento do “estatuto de refugiado”.

Os refugiados são aqueles que obtiveram o reconhecimento de tal “estatuto” na sequência do seu pedido. Esse pedido é acolhido quando os actos de perseguição denunciados constituam uma ameaça à vida ou à liberdade da pessoa.

O termo “perseguição” não está definido na Convenção de Genebra. O manual do ACNUR de 1992 clarifica que “ a partir do artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951 se pode deduzir que constitui perseguição toda a ameaça à vida ou à liberdade.”

As normas mais importantes relativas ao asilo e refugiados em Itália são as seguintes:

- Decreto Legislativo n.º 251 de 19 de Novembro de 2007²⁷ que transpõe a Directiva 2004/83/CE.

²⁴http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FA13B5C8C73B0F64C15AC1E494F17CF4.tpdio16v_1?cidTexte=JORFTEXT000000795635&idArticle=&dateTexte=

²⁵http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FA13B5C8C73B0F64C15AC1E494F17CF4.tpdio16v_1?cidTexte=JORFTEXT000000624655&dateTexte=20080128

²⁶http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/droits-homme_1048/droit-international-humanitaire_5797/droit-asile_3809.html

- Decreto Legislativo n.º 140 de 30 de Maio de 2005²⁸, que transpõe a Directiva 2003/9/CE.
- Decreto do Presidente da República de 16 de Setembro de 2004²⁹, que regula os procedimentos de reconhecimento do estatuto de refugiado.
- Decreto de 31 de Maio de 2007³⁰ do “Departamento para as liberdades civis e a imigração”, relativo à capacidade receptora máxima do sistema de protecção para os requerentes de asilo e refugiados para o ano de 2008.

Na hiper-ligação em anexo³¹, pode ser consultada documentação e legislação mais detalhada.

d) Direito Internacional

A Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados³², de 28 de Julho de 1951, foi aprovada para adesão pelo Decreto-Lei n.º 43 201, de 1 de Outubro de 1960, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 281/76, de 17 de Abril. A Convenção entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 22 de Março de 1960.

O Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados³³, foi aprovado para adesão pelo Decreto-Lei n.º 207/75, de 17 de Abril. Entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 13 de Julho de 1976.

IV - Iniciativas pendentes, nacionais e comunitárias, sobre matérias idênticas

²⁷http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0986_2008_01_05_Dlgs_19_11_2007_n.251.html

²⁸http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_714.html

²⁹http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_631.html

³⁰http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_194.html

³¹<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/asilo/>

³²<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dr-conv-estatuto-refugiados.html>

³³<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dr-prot-niorque.html>

a)Iniciativas nacionais pendentes sobre matérias idênticas

A pesquisa efectuada à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) não revelou a existência de iniciativas pendentes conexas com a presente proposta de lei.

b)Iniciativas comunitárias pendentes sobre matérias idênticas

A pesquisa efectuada na base de dados Prelex não revelou outras iniciativas pendentes sobre a mesma matéria, na presente data

V - Audições Obrigatórias e/ou Facultativas

Nos termos do disposto nos respectivos estatutos, devem ser ouvidos o Conselho Superior da Magistratura (Leis nºs 21/85, de 30 de Julho), o Conselho Superior do Ministério Público (Lei nº 60/98, de 27 de Agosto) e a Ordem dos Advogados (Lei nº 15/2005, de 26 de Janeiro).

Atendendo à matéria em causa poderão também ser ouvidos o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e o Conselho Português para os Refugiados.

Refira-se ainda que o Governo informa, na exposição de motivos, ter ouvido as entidades acima referidas, muito embora tais contributos não estejam anexados à presente iniciativa, ao contrário do apontado pelo n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

VI - Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa

Os contributos que eventualmente vierem a ser recolhidos poderão ser objecto de síntese a integrar, *a posteriori*, na nota técnica.

Assembleia da República, em 30 de Janeiro de 2008

Os técnicos

Luís Martins (DAPLEN), Francisco Alves, Ana Fraga (DAC), Fernando Bento Ribeiro (DILP)