De: Dora Sofia Lucas Neto Gomes [dora.s.gomes@cstaf.pt]
Enviado: terça-feira, 7 de Janeiro de 2014 18:48
Para: Comissão 1ª - CACDLG XII
Assunto: URGENTE_CSTAF_Proposta de Lei n.º 187/XII/3.ª (GOV)
Anexos: Comentário.Proposta de Lei n.º 187.XII.3.ª(GOV)

Ex.mo Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Dr. Fernando Negrão

Encarrega-me Sua Excelência o Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais de levar ao conhecimento de V. Exa. a apreciação feita por este Conselho Superior acerca da Proposta de Lei n.º 187/XII/3.ª (GOV) que *"Procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, 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 as Directivas n.ºs 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho e 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho"*.

Atentamente,
Dora Lucas Neto
Juíza-Secretária do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Assembleia da República
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Doc. 484341
Entrada n.º 18 7/1/2014

PROPOSTA DE LEI N.º 187/XII

PROCEDE À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 27/2008, DE 30 DE JUNHO

-COMENTÁRIOS-

I.

A Proposta de Lei n.º 187/XII/3.ª(GOV) que procede *"à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, 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 as Directivas n.ºs 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho e 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho"* surge na sequência da aprovação do Sistema Europeu Comum de Asilo e visa introduzir um conjunto de alterações à Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho que, como resulta da exposição de motivos, podem ser sistematizadas da seguinte forma:

a) Normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional (Directiva nº 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011- «Directiva Qualificação»);

b) Procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (Directiva nº 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013- «Directiva Procedimentos»);

c) Normas em matéria de acolhimento dos requerentes de protecção internacional (Directiva nº 2013/33/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013- «Directiva Acolhimento»);

d) Concretização de aspectos resultantes da adaptação do ordenamento jurídico português aos Regulamentos n.ºs 603/2013 e 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, ambos de 26 de Junho de 2013, que define os critérios de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional formulado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou opor um apátrida; e

e) Outras alterações tidas, neste âmbito, como necessárias.

II

Neste pressuposto, no entender deste Conselho Superior, importa tecer sobre a Proposta de Lei em causa as seguintes considerações:

I-Apreciação material:

a) Competências consultivas e de supervisão da ACNUR e CPR

Artigo 17.º - Comunicação do relatório elaborado pelos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras

LEI N.º 27/2008, DE 30 DE JUNHO

Artigo 17.º (Relatório)

1-Após a realização das diligências referidas nos artigos anteriores, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras elabora um relatório escrito do qual constam as informações essenciais relativas ao pedido.

2 -O relatório referido no número anterior é notificado ao requerente para que o mesmo se possa pronunciar sobre ele no prazo de cinco dias e, simultaneamente, ***comunicado ao representante do ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados.***

ANTEPROJECTO, APROVADO EM SEDE DE CONSELHO DE MINISTROS, EM 10 DE OUTUBRO DE 2013

Artigo 17.º (Relatório)

1- [...]

2-O relatório do número anterior é notificado ao requerente para que o mesmo se possa pronunciar sobre ele no prazo de cinco dias.

3- A não confirmação da transcrição das declarações ou do relatório é registada no processo e não obsta à decisão sobre o pedido.

PROPOSTA DE LEI N.ª 187/XII

Artigo 17.º Relatório

1 - Após a realização das diligências referidas nos artigos anteriores, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras elabora um relatório escrito do qual constam as informações essenciais relativas ao pedido.

*2 - **O relatório referido no número anterior é notificado ao requerente** para que o mesmo se possa pronunciar sobre ele no prazo de cinco dias.*

*3 - O relatório referido no n.º 1 **é comunicado ao representante do ACNUR ou à organização não governamental que atue em seu nome, desde que o requerente dê o seu acordo**, para que esta, querendo, **se pronuncie** no mesmo prazo concedido ao requerente.*

4 - A não confirmação do relatório é registada no processo e não obsta à decisão sobre o pedido.

Observação: é de aplaudir a introdução no n.º 3 do artigo 17.º que restitui a obrigatoriedade do procedimento de comunicação do relatório, elaborado pelos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras ao *representante da ACNUR ou à organização não governamental que actue em seu nome,* desde que o requerente dê o seu consentimento conferindo-se simultaneamente legitimidade de intervenção às entidades mencionadas para que possam, querendo, pronunciar-se sobre a matéria.

Artigo 20.º - Comunicação da decisão fundamentada sobre os pedidos inadmissíveis

LEI N.º 27/2008, DE 30 DE JUNHO

Artigo 20.º

Competência para apreciar e decidir

*1 — Compete ao director nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras proferir decisão fundamentada sobre os pedidos inadmissíveis no prazo **de 20 dias** a contar do termo do prazo previsto no n.º 2 do artigo 17.º;*

2 — Na falta de decisão dentro do prazo previsto no número anterior, considera-se admitido o pedido.

3—A decisão sobre o pedido de asilo é notificada ao requerente e simultaneamente comunicada ao representante do ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados.

ANTEPROJECTO, APROVADO EM SEDE DE CONSELHO DE MINISTROS, EM 10 DE OUTUBRO DE 2013

Artigo 20.º

Competência para apreciar e decidir

*1 – Compete ao director nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras proferir decisão sobre os pedidos inadmissíveis no prazo **de trinta dias** a contar da data de apresentação do pedido de protecção internacional.*

2 – [...]

3 - A decisão sobre o pedido de protecção internacional é notificada ao requerente no prazo de dois dias.

*4 - A decisão referida no n.º 1 é comunicada ao representante do ACNUR ou à organização não governamental que atue em seu nome, **mediante pedido, desde que o requerente dê o seu acordo.***

PROPOSTA DE LEI N.º 187/XII

Artigo 20.º (Competência para apreciar e decidir)

*1 - Compete ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras proferir decisão fundamentada sobre os pedidos inadmissíveis no prazo de **30 dias** a contar da data de apresentação do pedido de protecção internacional.*

2 - Na falta de decisão dentro do prazo previsto no número anterior, considera-se admitido o pedido.

3 - A decisão sobre o pedido de protecção internacional é notificada ao requerente no prazo de dois dias.
4-A decisão referida no n.º 1 é comunicada ao representante do ACNUR ou à organização não governamental que atue em seu nome desde que o requerente dê o seu acordo.

Observação: após análise comparada das redacções constantes do artigo 20.º do anteprojecto e da Proposta de Lei conclui-se que no âmbito do procedimento de comunicação, mantém-se a obrigatoriedade relativa ao consentimento prévio do requerente, omitindo-se a referência à expressão ambígua "mediante pedido", omissão essa com a qual nos congratulamos, por eliminar uma previsível fonte de equívocos e de estrangulamentos no procedimento em causa.

Artigo 24.º - Comunicação da decisão fundamentada sobre os pedidos apresentados nos postos de fronteira

LEI N.º 27/2008, DE 30 DE JUNHO

Artigo 24.º (Apreciação do pedido de decisão)

*1 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras comunica, imediatamente, a apresentação dos pedidos de asilo a que se refere o artigo anterior **ao representante do ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados, que podem pronunciar-se no prazo máximo de quarenta e oito horas e entrevistar o requerente, se o desejarem.***

2 - Dentro do prazo referido no número anterior, o requerente é informado dos seus direitos e obrigações e presta declarações que valem, para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado.

3 - À prestação de declarações referida no número anterior é aplicável o disposto no artigo 16.º

4 - O director nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras profere decisão fundamentada sobre os pedidos inadmissíveis no prazo máximo de cinco dias, mas nunca antes do decurso do prazo previsto no n.º 1.

*5 - **A decisão prevista no número anterior** é notificada ao requerente com informação dos direitos de impugnação judicial que lhe assistem e, simultaneamente, **comunicada ao representante do ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados.***

ANTEPROJECTO, APROVADO EM SEDE DE CONSELHO DE MINISTROS, EM 10 DE OUTUBRO DE 2013

Artigo 24.º

1 O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ***comunica*** *a apresentação dos pedidos de protecção internacional a que se refere o artigo anterior* ***ao representante ou à organização não governamental que atue em seu nome.***

2- O requerente é informado por escrito, numa língua que presumir que compreenda, dos seus direitos e obrigações e valem, para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado.

3-[...]

4- O diretor nacional do Serviço de fundamentada sobre os pedidos no prazo máximo de sete dias.

5 - ***A decisão prevista no número anterior é*** *notificada, por escrito, ao requerente com informação dos direitos de impugnação judiciais que lhe assistem em língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda, e é* ***comunicada a representante do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome, mediante pedido apresentado, acompanhado de consentimento do requerente.***

PROPOSTA DE LEI N.º 187/XII:

Artigo 24.º (Decisão)

1-O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ***comunica*** *a apresentação do pedido de protecção internacional a que se refere o artigo anterior ao representante do ACNUR ou à organização não governamental que actue em seu nome,* ***que podem entrevistar o requerente se o desejarem.***

2-O requerente é informado por escrito, numa língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda, dos seus direitos e obrigações e presta declarações que valem, para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado.

3-À prestação de declarações referida no número anterior é aplicável o disposto no artigo 16.º

4-O diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras profere decisão fundamentada sobre os pedidos no prazo máximo de sete dias.

*5- A decisão prevista no número anterior é notificada, por escrito, ao requerente com informação dos direitos de impugnação jurisdicional que lhe assistem em língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda, e é **comunicada a representante do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome, desde que o requerente dê o seu acordo.***

Observação: mantem-se o dever de informação por parte do órgão de decisão, mas sem qualquer referência ou menção ao prazo legal atribuído para uma eventual pronúncia pelo representante da ACNUR ou CPR, tal como consta da actual redacção do artigo 24.º, o que não se compreende e em face do que, propõe este Conselho Superior, seja mantida a redacção actual da norma em apreço e, bem assim, da ressalva constante do seu n.º 4.

Artigo 29.º - Comunicação da proposta fundamentada sobre a concessão ou recusa de asilo

- LEI N.º 27/2008, DE 30 DE JUNHO

Artigo 29.º Decisão

*1 - **Finda a instrução, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras elabora proposta fundamentada de concessão ou recusa de asilo.***

2 - O requerente é notificado do teor da proposta a que se refere o número anterior, podendo pronunciar-se sobre a mesma no prazo de cinco dias.

*3 - **Da proposta referida no n.º 1 é simultaneamente dado conhecimento ao representante do ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados, que podem, no mesmo prazo, pronunciar-se sobre o seu conteúdo.***

*4 - Após o decurso do prazo a que se referem os números anteriores, a proposta devidamente fundamentada é remetida ao director nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que a apresenta ao membro do Governo responsável pela área da administração interna no prazo de 10 dias, acompanhada dos **pareceres previstos** no número anterior, caso hajam sido emitidos.*

5 - O membro do Governo responsável pela área da administração interna decide no prazo de oito dias a contar da data da apresentação da proposta referida no número anterior.

6 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras notifica a decisão proferida ao requerente, com menção do direito que lhe assiste nos termos do artigo seguinte e comunica-a, simultaneamente, ao representante do ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados.

ANTEPROJECTO, APROVADO EM SEDE DE CONSELHO DE MINISTROS, EM 10 DE OUTUBRO DE 2013.

Artigo 29.º

1 - Finda a instrução, o serviço de Estrangeiros e Fronteiras elabora proposta fundamentada de concessão ou de recusa de proteção internacional.

2- o requerente é notificado do teor da proposta a que se refere o número anterior, podendo pronunciar-se sobre a mesma no prazo de 10 dias.

*3- **[Revogado]***

4- Após o decurso do prazo a que se refere o n.º 2, a proposta devidamente fundamentada é remetida ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que a apresenta do Governo responsável pela área da administração interna no prazo de 10 dias.

5 [...].

*6 - O **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras notifica a decisão proferida ao requerente** em língua que compreenda ou que seja razoável presumir que compreenda, com menção do direito que lhe assiste nos termos do artigo seguinte e **comunica-a ao representante do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome, mediante pedido apresentado, acompanhado de consentimento do requerente.***

PROPOSTA DE LEI N.º 187/XII:

Artigo 29.º

Decisão

1 - Finda a instrução, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras elabora proposta fundamentada de concessão ou recusa de proteção internacional.

2 - O requerente é notificado do teor da proposta a que se refere o número anterior, podendo pronunciar-se sobre a mesma no prazo de 10 dias.

*3 - **[Revogado].***

4 - Após o decurso do prazo a que se refere o n.º 2, a proposta devidamente fundamentada é remetida ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que a apresenta ao membro do Governo responsável pela área da administração interna no prazo de 10 dias.

5 - O membro do Governo responsável pela área da administração interna decide no prazo de oito dias a contar da data da apresentação da proposta referida no número anterior.

*6 - O **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras notifica a decisão proferida ao requerente** em língua que compreenda ou que seja razoável presumir que compreenda, com menção do direito que lhe assiste nos termos do artigo seguinte e **comunica-a ao representante do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome, desde que o requerente dê o seu acordo.***

Observação: a revogação expressa do n.º 3 do artigo 29.º vigente traduz-se numa significativa diminuição das funções consultivas reconhecidas ao ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados, em sede de procedimento de asilo. Estas entidades independentes protagonizavam um papel relevante e decisivo em sede de apreciação e tramitação dos pedidos de asilo. Trata-se, por isso mesmo, de uma alteração incompreensível.

Concluindo, a função consultiva, atribuída à ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados, encontra-se claramente diminuída na Proposta de Lei, com a revogação expressa dos n.ºs 3 e 4 do artigo 29.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho. Esta norma confere às entidades, supra mencionadas, a possibilidade de elaborarem pareceres sobre a proposta fundamentada de concessão ou recusa de asilo, elaborada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Não obstante, regista-se com apreço as alterações, entretanto introduzidas no n.º 3 do artigo 17.º que, ao contrário do estipulado no anteprojeto, determina que o relatório, elaborado pelos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, seja comunicado, *ao representante do ACNUR ou à organização não governamental que atue em seu nome,* para que se pronunciem, no prazo legal atribuído para o efeito.

b) Aconselhamento jurídico em todas as fases do procedimento de asilo (cfr. alínea *e)* do n.º 1 do artigo 49.º da Proposta de Lei):

No que concerne ao aconselhamento jurídico, competência atribuída à ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados, a Proposta de Lei transfere essa função para *"entidade pública ou organização não governamental, com a qual tenha sido celebrado protocolo"*.

Neste contexto, inexistindo razões válidas que justifiquem a alteração do regime vigente, entende este CSTAF que nada obstaria a que a norma em causa continuasse a prever que o aconselhamento jurídico fosse assegurado pela ACNUR e pelo Conselho Português para os Refugidos, na qualidade de parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, conforme actual redacção do n.º 4 do artigo 49.º, da Lei n.º 27/2008.

c) Recurso jurisdicional: efeito suspensivo ou efeito devolutivo

A Proposta de Lei n.º 187/XII confere efeito devolutivo aos recursos jurisdicionais nas seguintes situações: i) pedidos de asilo apresentados nos postos de fronteira, ii) em sede de uma decisão de afastamento do território nacional ou iii) no âmbito do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de protecção internacional (cfr n.º 3 do artigo 25; n.º 8 do artigo 33.º-A e n.º 6 do artigo 37.º).

Porém, passa a prever também que às impugnações jurisdicionais em causa são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos para o processo de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias (cfr. artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)), numa aproximação já há muito praticada pelos Tribunais Administrativos (cfr. artigos 25.º, n.º 2; 33.º-A, n.º 7 e 37.º, n.º 5).

Neste pressuposto, parece ter havido também uma aproximação de regimes em sede da definição do efeito dos recursos jurisdicionais das decisões respeitantes a estas matérias, nos termos do artigo 143.º, n.º2, do CPTA, que prevê que ***"os recursos interpostos de intimações para protecção de direitos, liberdades e garantias (...), tem efeito meramente devolutivo"***.

Não obstante, convém ter presente que a Doutrina especializada na matéria tem entendido que o efeito meramente devolutivo fixado para os recursos interpostos de *intimações para protecção de direitos, liberdades e garantias*, ao abrigo do n.º 2, do artigo 143.º, do CPTA ***"são os relativos as decisões judiciais que intimem à adopção de uma conduta positiva ou negativa que se revele indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia (...) isto é, as decisões que julguem procedente a intimação***[1]."

Assim sendo, ao estabelecer-se na presente Proposta de Lei, como regra, o efeito meramente devolutivo do recurso jurisdicional interposto de "decisões respeitantes" às impugnações supra identificadas, pode ter-se dito mais do que pretendia dizer, contrariando o disposto no artigo 143.º, n.º 2, do CPTA.

d) Do prazo de 4 (quatro) dias para a impugnação jurisdicional previsto no artigo 25.º, n.º2 da Proposta de Lei

Pese embora se reconheça que através da Proposta de Lei em apreço se procedeu a um alargamento do prazo de impugnação jurisdicional que consta actualmente da Lei n.º 27/2008, de 72 horas, a verdade é que, entende este Conselho Superior, devia existir uma preocupação de uniformização de prazos de impugnação jurisdicional junto dos Tribunais Administrativos, fazendo constar na redacção da norma em apreço um prazo de, pelo menos, 7 dias, dado que é o prazo mais curto previsto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, no âmbito dos processos urgentes de contencioso eleitoral (cfr. artigo 95.º, n.º2) e o prazo ora fixado ser ainda, no nosso entender, um prazo muito curto.

---

[1] MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, *in* Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, 3.ª edição revista, 2010, pg. 941 e CARLA AMADO GOMES, in *Pretexto, contexto e texto da intimação para a protecção de Direitos, Liberdades e Garantias*, Março de 2003, p. 24

II- Apreciação formal:

1. A definição de "detenção", constante da alínea ***h)*** **do n.º 1 do artigo 2.º**, não corresponde à que consta da redacção resultante da **republicação da Lei n.º 27/2008**, anexa à Proposta de Lei em apreço;
2. No **n.º 5 do artigo 24.º**, verifica-se uma gralha na numeração: refere-se o **n.º 6** quando a referência correcta deveria ser ao n.º 5 do artigo em causa, gralha esta que consta da *versão doc.* da Proposta de Lei em apreço, mas já não da *versão pdf.*
3. No preâmbulo da Proposta de Lei em apreço, onde se refere *"(...) procede-se, designadamente, ao reajustamento de alguns prazos do procedimento de protecção internacional (...) ou ainda à adopção na Lei do Asilo da tramitação mais célere prevista no* ***Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos*** *(...)"*, deve ler-se *""(...) procede-se, designadamente, ao reajustamento de alguns prazos do procedimento de protecção internacional (...) ou ainda à adopção na Lei do Asilo da tramitação mais célere prevista no* ***Código de Processo nos Tribunais Administrativos*** *(...)*

Lisboa, 7 de Janeiro de 2014