



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

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Europeus

Ofício n.º 26/1ª – CACDLG (Pós RAR)/2009

Data: 14-01-2009

ASSUNTO: Parecer - COM (2007) 299 FINAL e SEC (2007) 742.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer referente ao **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublin {COM (2007) 299 FINAL, SEC (2007) 742}**, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do CDS-PP, na reunião de 14 de Janeiro de 2009 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único <u>293063</u>
Entrada/Saída n.º <u>26</u> Data: <u>14/01/2009</u>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### PARECER

**COM (2007) 299 FINAL – RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a avaliação do sistema de Dublin {SEC (2007) 742}**

#### I. Nota preliminar

Foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, nos termos do disposto no n.º1, do artigo 7.º, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, o documento **COM (2007) 299 FIN**, que consubstancia um “**Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublin**”.

Importa salientar que a aprovação da supra indicada Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, intensificou o papel da Assembleia da República no que concerne o acompanhamento e apreciação da participação portuguesa no processo de construção da União Europeia o que vem fundamentar a apresentação do parecer ora em análise.

Uma última nota para referir que o documento em apreço é acompanhado pelo documento de trabalho **SEC (2007) 742** de conteúdo semelhante à **COM (2007) 299 FIN**, pelo que a apreciação que se segue versa sobre ambos os documentos.

#### II. Enquadramento da iniciativa

##### 1. Contexto

##### 1.1. O sistema de Dublin



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O objectivo do "sistema de Dublin" consiste em determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro no território de um dos Estados-Membros da UE, da Noruega ou da Islândia<sup>1</sup>.

O referido sistema inclui o Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (Regulamento Dublin)<sup>2</sup> e o seu regulamento de execução<sup>3</sup>, bem como o Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin (Regulamento EURODAC)<sup>4</sup> e o seu regulamento de execução (<sup>5</sup> e <sup>6</sup>).

### 1.2. Âmbito de aplicação e objectivos do relatório

Os Regulamentos Dublin e EURODAC prevêem que a Comissão apresente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a sua aplicação **após três anos de funcionamento** e proponha, quando adequado, as necessárias alterações. Uma vez que o Regulamento EURODAC cria um instrumento para assegurar a aplicação eficaz do Regulamento Dublin, foi decidido juntar as duas avaliações num único relatório global.

O presente relatório destina-se a avaliar a aplicação dos dois regulamentos, desde a sua entrada em vigor até ao final de 2005 ("período de referência"). Procura igualmente quantificar os fluxos ligados à aplicação do Regulamento Dublin em comparação com a população global de requerentes de asilo nos Estados-Membros. Compreende dois documentos: um **Relatório**, que apresenta os principais resultados e conclusões da análise

---

<sup>1</sup> Até 21 de Fevereiro de 2006, a Dinamarca não estava abrangida pelo Regulamento Dublin. Consequentemente, a expressão Estados-Membros significa, para efeitos do presente relatório, todos os Estados-Membros da UE com excepção da Dinamarca, mais a Noruega e a Islândia.

<sup>2</sup> JO L 50 de 25.2.2003.

<sup>3</sup> Regulamento (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de Setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho (JO L 222 de 5.9.2003).

<sup>4</sup> JO L 316 de 15.12.2000.

<sup>5</sup> Regulamento (CE) n.º 407/2002 do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, que fixa determinadas regras de execução do Regulamento (CE) n.º 2725/2000 (JO L 62 de 5.3.2002).

<sup>6</sup> O âmbito territorial do sistema de Dublin foi alargado à Suíça, através de um acordo internacional, que até agora é aplicável apenas a título provisório.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

realizada pelos serviços da Comissão, e um **Documento de trabalho dos serviços da Comissão**<sup>7</sup> que contém os elementos da referida análise.

Os resultados do presente relatório serão integrados no processo de avaliação das políticas comunitárias em matéria de liberdade, segurança e justiça, tal como referido na Comunicação da Comissão de 28 de Junho de 2006<sup>8</sup>.

### 2. Aplicação do sistema de Dublin

#### 2.1. Introdução

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 efectuada com base nos referidos critérios determinar que outro Estado-Membro é responsável, podem decidir solicitar a esse Estado-Membro que «assuma a seu cargo» o requerente de asilo e, por conseguinte, que proceda à análise do seu pedido. Se o outro Estado-Membro reconhecer a sua responsabilidade, o primeiro Estado-Membro deve transferir o requerente de asilo para esse outro Estado-Membro.

No caso de um Estado-Membro ter já analisado ou ter iniciado a análise de um pedido de asilo, pode ser solicitado a "retomar a carga" o requerente de asilo que se encontra noutro Estado-Membro sem autorização, a fim de completar a análise do pedido de asilo ou de tomar medidas adequadas para fazer regressar o requerente de asilo ao seu país de origem. Se o Estado-Membro acima referido reconhecer a sua responsabilidade, o Estado-Membro em que o requerente de asilo reside sem autorização deve transferi-lo para o Estado-Membro responsável.

O **Regulamento EURODAC** estabelece um instrumento para facilitar a aplicação do Regulamento Dublin, através do registo e da comparação das impressões digitais dos requerentes de asilo. Os Estados-Membros devem recolher as impressões digitais de todos os nacionais de um país terceiro com mais de 14 anos que requeiram asilo no seu território ou que sejam interceptados por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa. Podem igualmente recolher as impressões digitais de pessoas encontradas em situação

---

<sup>7</sup> SEC (2007) 742.

<sup>8</sup> COM (2006) 332 final.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

irregular no seu território, a fim de verificar se apresentaram um pedido de asilo (no seu território ou noutra Estado-Membro). Devem transmitir sem demora os referidos dados à Unidade Central do EURODAC, gerida pela Comissão, que os registará na base de dados central e os comparará com os dados já recolhidos. Desta comparação podem resultar "respostas positivas" ("hits"), quando os dados introduzidos correspondem a dados já registados. Se resultar que um requerente de asilo já tinha apresentado um pedido de asilo ou já tinha entrado irregularmente no território de outro Estado-Membro, os Estados-Membros podem actuar em conjunto de acordo com o Regulamento de Dublin.

### 2.2. Dados e conclusões gerais

No que se refere à aplicação do Regulamento de Dublin, a análise das estatísticas fornecidas pelos Estados-Membros revelou-se extremamente complexa. Tal como explicado mais pormenorizadamente no Documento de trabalho, 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). Os dois conjuntos de dados deveriam em princípio corresponder, mas devido a diferentes interpretações das definições para efeitos de registo e ao facto de determinados dados estarem incompletos, os dois grupos não coincidem. A fim de evitar confusões, a presente Comunicação baseia-se apenas nos dados enviados, enquanto no Documento de trabalho foi efectuada uma distinção entre os dados recebidos, por um lado, e os dados enviados, por outro.

Este problema sublinha a importância de dispor de um quadro estatístico comum no domínio do asilo e da imigração, para o qual contribuirá o Regulamento relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional<sup>9</sup>.

<b>Aplicação do Regulamento de Dublin</b> <b>Setembro de 2003-Dezembro de 2005</b>	
Pedidos	55.310 <sup>10</sup>
Pedidos com base no EURODAC	28.393 <sup>11</sup>
Aceitações	40.180 <sup>10</sup>

<sup>9</sup> COM(2005) 375 final de 14.9.2005.

<sup>10</sup> Relativamente a IT, UK, LU e ES dados disponíveis desde Janeiro de 2004. Relativamente a FR não existem dados disponíveis.

<sup>11</sup> Relativamente a IT, UK e ES dados disponíveis desde Janeiro de 2004. Relativamente a FR, LU e SE não existem dados disponíveis.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

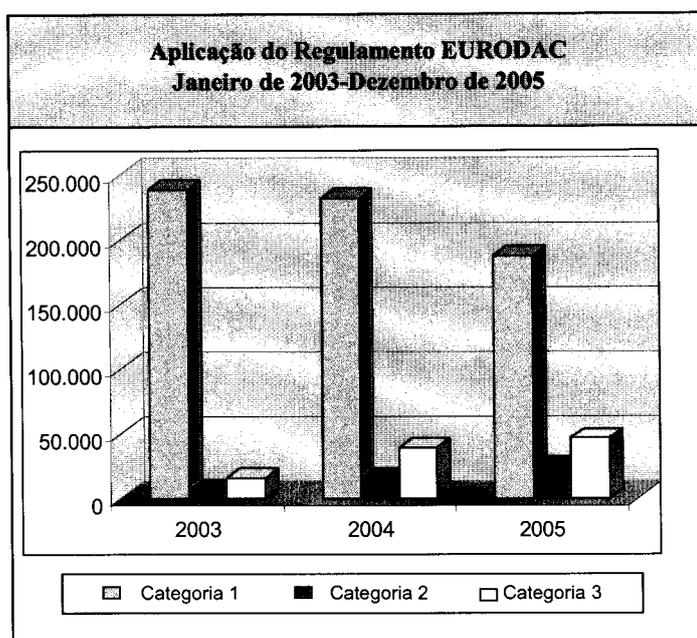
Rejeições	10.536 <sup>10</sup>
Transferências	16.842 <sup>12</sup>

De acordo com os dados transmitidos pelos Estados-Membros, foram enviados mais de 55.300 **pedidos** de transferência (11,50% do número total de pedidos de asilo – 589.499 - *em todos os Estados-Membros* no mesmo período).

Dos pedidos, 72% foram **aceites**; por outras palavras, em 40.180 casos um outro Estado-Membro aceitou assumir a responsabilidade por um requerente de asilo.

Todavia, apenas 16.842 requerentes de asilo foram efectivamente **transferidos** pelos Estados-Membros (no Documento de trabalho são apresentados mais pormenores sobre este dado e o que representa em percentagem do número total de aceitações). Por conseguinte, a questão do número de transferências de requerentes de asilo pode ser considerada um dos problemas principais para efeitos da aplicação eficaz do sistema de Dublin.

No que se refere ao **EURODAC**, as estatísticas são muito mais fiáveis, uma vez que os dados foram fornecidos automaticamente pela Unidade Central. O quadro a seguir apresentado ilustra a evolução dos três tipos de operações que os Estados-Membros comunicaram à Unidade Central do EURODAC.



<sup>12</sup> Relativamente a IT, UK, LU e ES dados disponíveis desde Janeiro de 2004. Relativamente a FR, SE e BE não existem dados disponíveis.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No período de referência, foram enviados dados relativos a 657.753 pedidos de asilo, ("**operações da categoria 1**"). O número destas operações diminuiu de forma constante (2003: 238.325; 2004: 232.205; 2005: 187.223). Esta diminuição é ainda mais significativa se se considerar que, a partir de 1 de Maio de 2004, os dez novos Estados-Membros começaram a aplicar o Regulamento EURODAC e que estes dados não incluem apenas os "novos" pedidos de asilo (mas igualmente os pedidos múltiplos). Este facto reflecte a redução geral de pedidos de asilo observada na UE desde há alguns anos.

Em 2005, a comparação dos dados relativos aos novos requerentes de asilo com os dados já registados revelou que se tratava de "**pedidos múltiplos**" em 16% dos casos, isto é, o requerente de asilo já tinha apresentado um pedido, ou no mesmo, ou noutro Estado-Membro.

No mesmo período de referência, na base de dados central foram registados dados relativos a 48.657 nacionais de países terceiros interceptados por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa ("**operações da categoria 2**"). O número de tais operações aumentou anualmente de forma significativa, mas continua a ser surpreendentemente baixo, se se tiver em conta a forte pressão migratória exercida sobre as fronteiras externas da UE pela imigração clandestina.

Durante o mesmo período de referência, foram registados dados relativos a 101 884 nacionais de países terceiros encontrados em situação irregular no território de um Estado-Membro ("**operações da categoria 3**"). Este dado aumentou anualmente, o que demonstra o interesse crescente dos Estados-Membros por esta possibilidade de controlo.

### 2.3. Aplicação prática e melhorias possíveis

#### *2.3.1. Acesso efectivo aos procedimentos*

A avaliação revelou que o Regulamento Dublin tem vindo a ser aplicado de uma forma geralmente satisfatória e proporciona um sistema eficaz para determinar a responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo. Todavia, foram identificados certos problemas relativos à sua aplicação, que são a seguir apresentados e aprofundados no Documento de trabalho.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Acesso efectivo aos procedimentos

O Regulamento Dublin obriga o Estado-Membro designado como responsável a analisar o pedido de asilo. Enquanto a maior parte dos Estados-Membros interpreta correctamente esta disposição como uma obrigação de proceder à análise completa das necessidades de protecção do requerente de asilo, tanto quanto é do conhecimento da Comissão, um Estado-Membro não procede, em certos casos, à referida análise quando retoma a cargo os requerentes de asilo provenientes de outros Estados-Membros.

**Deve ser recordado que a noção de "análise de um pedido de asilo", na acepção do Regulamento Dublin, deve sempre, sem excepção, ser interpretada como implicando a apreciação se o requerente em questão preenche as condições para ser considerado como refugiado nos termos da Directiva relativa ao estatuto de refugiado<sup>13</sup>.**

### Coerência com o acervo comunitário em matéria de asilo

O Regulamento Dublin não abrange os requerentes (ou beneficiários) de protecção subsidiária, o que tem consequências particularmente negativas para os requerentes de asilo que não podem reunir-se com os membros da sua família que beneficiam de protecção subsidiária noutro Estado-Membro. A principal razão pela qual a protecção subsidiária não foi incluída no Regulamento Dublin reside no facto de, no momento da sua adopção, esta noção não fazer ainda parte do acervo comunitário em matéria de asilo. Todavia, com a adopção da Directiva relativa ao estatuto de refugiado este conceito passou a fazer parte integrante do quadro legislativo da UE em matéria de asilo e deve estar presente em todos os instrumentos em matéria de asilo.

A Comissão tenciona propor o alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento Dublin à protecção subsidiária.

<sup>13</sup> Directiva 2004/83/CE 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 (JO L 304 de 30.9.2004, pp. 12-23).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Aplicação uniforme

A aplicação uniforme das regras e critérios estabelecidos pelo Regulamento Dublin é essencial para o seu funcionamento correcto. Contudo, nem sempre os Estados-Membros concordam com as circunstâncias em que certas disposições devem ser aplicadas.

Estas divergências de interpretação foram observadas em especial para efeitos da aplicação da **cláusula de soberania** (n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento Dublin), que autoriza os Estados-Membros a assumirem a responsabilidade, mesmo se os critérios de Dublin designam outro Estado-Membro, e da **cláusula humanitária** (artigo 15.º do Regulamento Dublin), que autoriza qualquer Estado-Membro a agrupar os membros de uma família, quando a estrita aplicação desses critérios os separaria.

Os Estados-Membros aplicam a cláusula de soberania por diferentes razões, que vão desde razões humanitárias a razões meramente práticas.

**A aplicação da cláusula de soberania por razões humanitárias deve ser encorajada, na medida em que parece corresponder ao objectivo subjacente a essa disposição.**

Na actual versão do Regulamento Dublin, o consentimento do requerente de asilo não é exigido para a aplicação da cláusula de soberania, o que teve em certos casos consequências negativas, nomeadamente quando a aplicação desta cláusula impediu que os requerentes de asilo se reunissem com membros da sua família noutros Estados-Membros.

No que diz respeito à cláusula humanitária, as circunstâncias precisas da sua aplicação não estão, em certos casos, especificadas, em especial, se pode ser aplicada a pedido de um requerente de asilo ou se são aplicáveis prazos aos pedidos enviados por um Estado-Membro a outro.

A Comissão proporá que sejam precisadas as circunstâncias e os procedimentos de aplicação da cláusula humanitária e da cláusula de soberania, nomeadamente fixando os prazos aplicáveis aos pedidos e subordinando a aplicação da cláusula de soberania ao consentimento do requerente de asilo.

Por último, existem algumas divergências de interpretação no que respeita aos pedidos de retoma a cargo de um menor não acompanhado que tenha apresentado anteriormente um pedido de asilo noutro Estado-Membro (artigo 6.º do Regulamento Dublin). Alguns Estados-Membros evitam requerer a retoma a cargo de um menor não acompanhado.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Muito embora a aplicação de pedidos de retoma a cargo não deva ser excluída no caso de menores não acompanhados, o interesse superior da criança deve prevalecer sempre.

A Comissão irá esclarecer de forma mais aprofundada a aplicabilidade das regras de Dublin aos menores não acompanhados.

### Elementos de prova

Os elementos de prova exigidos para aceitar a tomada a cargo de um requerente de asilo são frequentemente difíceis de fornecer. Este facto teve efeitos particularmente negativos sobre a aplicação do critério da unidade das famílias, tendo assim prejudicado a aplicação prática de uma das disposições mais importantes do Regulamento Dublin.

Uma dificuldade semelhante foi observada em relação à aplicação do critério de entrada ilegal no território da UE (n.º 1 do artigo 10.º do Regulamento Dublin), na medida em que apenas os elementos de prova provenientes do sistema EURODAC parecem ser aceites.

No entanto, os Estados-Membros chegaram a acordo sobre uma lista de meios de prova e sobre uma lista de provas circunstanciais, que foram anexadas ao regulamento de execução.

**Embora seja importante a apresentação de elementos de prova suficientes para evitar abusos, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar, 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.**

### Prazos

Vários Estados-Membros consideram que a falta de um prazo para apresentar um pedido de "retoma a cargo" de um requerente de asilo prejudica a eficácia do sistema.

Além disso, os Estados-Membros não estão satisfeitos com o prazo de seis semanas fixado para responder a um pedido de **informações**, que consideram demasiado longo tendo em conta o carácter essencial destes elementos de prova.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Comissão proporá prazos para a apresentação dos pedidos de "retoma a cargo" e proporá a diminuição para quatro semanas do prazo de resposta aos pedidos de informações.

### Transferências

A taxa reduzida de **transferências efectuadas de requerentes de asilo** em comparação com as transferências aceites prejudica consideravelmente a eficácia do sistema. Os Estados-Membros explicam este fenómeno pelo facto de os requerentes de asilo desaparecerem frequentemente após a recepção de uma decisão de transferência.

As estatísticas revelaram que certos Estados-Membros transferem entre si um número equivalente de requerentes de asilo. A possibilidade de os Estados-Membros instaurarem mecanismos destinados a limitar o número de transferências poderia reduzir a carga de trabalho e as despesas de funcionamento dos serviços responsáveis pelas transferências. Poderia igualmente evitar movimentos secundários na sequência das transferências.

A Comissão irá analisar a possibilidade de permitir que os Estados-Membros celebrem acordos bilaterais para a "anulação" do intercâmbio do mesmo número de requerentes de asilo em circunstâncias bem definidas.

### Aumento das medidas privativas de liberdade

Os Estados-Membros tomam cada vez mais medidas privativas de liberdade em relação aos destinatários de uma decisão de transferência, a fim de evitarem que estes desapareçam antes de a transferência se realizar.

A Comissão recorda que embora se reconheça a necessidade de encontrar meios para melhorar a eficácia das transferências, as medidas privativas de liberdade devem ser aplicadas apenas em casos extremos, quando se preveja que todas as outras medidas não privativas de liberdade não produzam resultados satisfatórios e quando existem razões objectivas para considerar que existe um risco elevado de fuga do requerente de asilo. De qualquer forma, deve sempre ser tomada devidamente em consideração a situação das famílias, das pessoas



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

necessitadas de cuidados médicos, das mulheres e dos menores não acompanhados.

### Aplicação incorrecta

Foi observada a aplicação incorrecta do Regulamento sobretudo em relação a certos aspectos processuais, nomeadamente quando os **prazos** de apresentação de um pedido ou de resposta não são respeitados.

**Os Estados-Membros devem respeitar rigorosamente os prazos fixados no Regulamento Dublin, tendo presente que, se não for dada uma resposta nos prazos fixados, o pedido é implicitamente aceite e os requerentes de asilo podem opor-se às autoridades dos Estados-Membros por inobservância de um prazo.**

### ***2.3.2. Aplicação do Regulamento EURODAC***

Quanto ao Regulamento EURODAC, embora todos os Estados-Membros apliquem este regulamento de forma geralmente satisfatória, a aplicação prática de algumas das suas disposições continua a ser problemática.

### Prazos

O Regulamento EURODAC obriga os Estados-Membros a transmitir sem demora os seus dados à Unidade Central EURODAC (n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 8.º). Afigura-se que esta operação demora, por vezes, mais de trinta dias. Uma vez que tal atraso na transmissão pode acarretar um erro na designação do Estado-Membro responsável, é extremamente importante que os Estados-Membros reduzam este prazo.

A Comissão proporá fixar um prazo claro para a transmissão dos dados à Unidade Central EURODAC.

### Recolha dos dados

Tal como já indicado, a Comissão considera o número de **pessoas que entraram ilegalmente** (48.657) surpreendentemente baixo. Este número levanta dúvidas sobre a aplicação efectiva da obrigação de recolher as impressões digitais de todas as pessoas que



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

atravessaram ilegalmente as fronteiras da União. Na medida em que estas informações são indispensáveis à aplicação efectiva de um dos critérios de Dublin, os Estados-Membros devem cumprir rigorosamente esta obrigação.

O não cumprimento sistemático da obrigação de recolher as impressões digitais das pessoas que entram ilegalmente pode ser tido em conta pela Comissão 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.

### Qualidade

As estatísticas revelaram que 6% dos dados são rejeitados em razão da sua deficiente qualidade. A qualidade dos dados transmitidos à Unidade Central EURODAC poderá ainda ser melhorada graças a uma formação específica, a controlos de qualidade locais e à utilização de equipamentos de ponta, tais como os scanners em directo. Os Estados-Membros são convidados a recorrer ao financiamento comunitário disponível para o efeito.

A Comissão organizará seminários de formação para as administrações dos Estados-Membros tendo em vista melhorar a qualidade dos dados.

### Supressão

O cumprimento da obrigação de suprimir certos dados (artigo 7.º e n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento EURODAC), por exemplo, quando um requerente de asilo adquire a nacionalidade de um Estado-Membro, também é problemático. Infelizmente, tal supressão não é efectuada sistematicamente, sobretudo porque o Estado-Membro que introduziu os dados não é informado do novo estatuto do interessado.

A Comissão proporá a adopção de códigos específicos para cada tipo de supressão, a fim de controlar melhor o cumprimento desta obrigação, bem como mecanismos sistemáticos de informação em caso de mudança de estatuto de um requerente de asilo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Protecção dos dados

Outras preocupações dizem respeito 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 (utilizando as denominadas "pesquisas especiais", artigo 18.º do Regulamento EURODAC). Durante o período de referência, foram efectuadas mais de 3.700 pesquisas especiais, o que constitui um número surpreendentemente elevado.

**A Comissão recorda que estas pesquisas são estritamente limitadas à aplicação das regras relativas à protecção de dados.**

### ***2.3.3. Contribuição do EURODAC para a aplicação do Regulamento Dublin***

O objectivo do Regulamento EURODAC consiste em facilitar a aplicação do Regulamento Dublin. Consequentemente, convém examinar se o EURODAC contribuiu efectivamente para a realização dos objectivos do Regulamento Dublin.

Tal como já referido, em 2005, 16% dos pedidos de asilo eram de facto **pedidos múltiplos**. Este número poderia indicar que o sistema de Dublin não teve o efeito dissuasivo previsto em relação ao fenómeno que consiste em procurar os países que oferecem as melhores condições ("asylum shopping"). Numerosos requerentes de asilo continuam a tentar obter uma decisão favorável para o seu caso apresentando mais de um pedido. A prestação de informação correcta aos requerentes de asilo sobre as consequências da apresentação de pedidos ulteriores poderia ser uma das medidas susceptíveis de ajudar a evitar este fenómeno.

No que diz respeito à **prova de entrada ilegal**, há que sublinhar de novo que o Regulamento EURODAC só poderá efectivamente facilitar a aplicação do Regulamento Dublin na condição de todos os Estados-Membros cumprirem a obrigação de recolher os dados relativos a cada estrangeiro que entra ilegalmente no território da UE.

Por último, foi observado que alguns Estados-Membros recebem bastante frequentemente resultados da Unidade Central EURODAC que contêm **respostas positivas múltiplas**, o que significa que os dados do requerente de asilo foram registados por vários Estados-Membros. Com base nestas informações, nem sempre é fácil determinar o Estado-Membro que é responsável pela análise do pedido de asilo, nomeadamente dentro dos prazos fixados.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A fim de simplificar a análise das respostas positivas múltiplas, 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, bem como a introdução de alterações técnicas ao mecanismo de transmissão dos dados à Unidade Central EURODAC, nomeadamente para introduzir mais informações sobre o estatuto dos requerentes de asilo.

### *2.3.4. Possível evolução futura do Regulamento EURODAC*

O principal objectivo do Regulamento EURODAC consiste em fornecer apoio para uma rápida identificação do Estado-Membro responsável por um pedido de asilo. Contudo, a informação contida na base de dados EURODAC pode também ter outras aplicações úteis, como a contribuição para a prevenção de abusos do sistema.

Enquanto os Estados-Membros são obrigados a recolher as impressões digitais dos nacionais de um país terceiro interceptados por ocasião da passagem ilegal das suas fronteiras externas, não são obrigados a recolher os mesmos dados das pessoas encontradas em situação irregular no seu território.

Todavia, os Estados-Membros demonstram um interesse crescente no tratamento de elementos relativos a nacionais de um país terceiro encontrados em situação irregular no seu território, tal como o provam os dados do período 2003-2005. Além disso, existe uma diferença substancial nos números relativos às pessoas encontradas em situação irregular no território de um Estado-Membro (101.884) face às pessoas interceptadas por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa (46.657). Consequentemente, propõe-se que sejam recolhidos os dados relativos às pessoas encontradas em situação irregular no território de um Estado-Membro. Estes dados serão úteis para a análise dos pedidos de asilo, a fim de contribuírem, por exemplo, para a prevenção de abusos aquando da verificação de declarações feitas pelos requerentes de asilo. Tais dados devem ser conservados, tal como acontece com os dados relativos às pessoas que atravessam ilegalmente uma fronteira, por um período inicial de dois anos. O período de conservação pode ser alargado no caso de a pessoa ser novamente interceptada.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Comissão tenciona propor a conservação dos dados relativos às pessoas encontradas em situação irregular no território da UE.

Além disso, a Comissão, com base numa análise mais aprofundada e numa avaliação de impacto completa irá explorar a possibilidade de alargar o âmbito do EURODAC com vista a utilizar os seus dados para efeitos de aplicação da lei e como instrumento para lutar contra a imigração ilegal.

### 3. Análise dos fluxos ligados à aplicação do Regulamento Dublin

<b>Fluxos ligados ao Regulamento Dublin em 2005</b>			
		<b>Transferências de entrada</b>	<b>Transferências de saída</b>
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LV	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	N/A
23.	FI	N/A	735
24.	SE	N/A	N/A
25.	NO	N/A	848
26.	FR	N/A	N/A



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Contrariamente à ideia largamente difundida segundo a qual a maioria das transferências ocorre no sentido dos Estados-Membros situados numa fronteira externa da UE, afigura-se que a repartição global entre estes e os outros Estados-Membros é bastante equilibrada. Em 2005, o número total de transferências efectuadas para Estados-Membros situados numa fronteira externa da UE foi de 3.055 contra 5.161 transferências para Estados-Membros sem fronteiras externas da UE.

O Documento de trabalho contém uma análise detalhada que procura determinar em que medida os fluxos ligados à aplicação do Regulamento Dublin condicionaram a população total dos requerentes de asilo nos Estados-Membros. Em resumo, afigura-se que as transferências ligadas à aplicação do Regulamento Dublin não aumentaram nem diminuíram o número total de requerentes de asilo numa medida superior a 5% na maior parte dos Estados-Membros. No entanto, no caso da Polónia, este aumento foi de cerca de 20%, e no caso da Eslováquia, da Lituânia, da Letónia, da Hungria e de Portugal, foi de cerca de 10%. Por outro lado, no caso do Luxemburgo e da Islândia, o número de requerentes de asilo diminuiu cerca de 20%.

Esta tendência é igualmente confirmada na hipótese de todas as transferências aceites serem efectuadas, embora com um impacto muito mais elevado no caso da Hungria, da Polónia e da Eslováquia (aumento de cerca de 40%). No entanto, mesmo nesse caso, realizar-se-iam mais transferências para os Estados-Membros sem fronteiras externas da UE (13.968) do que para os outros Estados-Membros (7.829).

Convém, contudo, sublinhar que a maioria das transferências consiste em casos de "retomas a cargo" que, na maior parte dos casos, não corresponde a novos pedidos de asilo nos Estados-Membros de destino, uma vez que estes pedidos já tinham sido registados nas estatísticas relativas ao asilo e cuja análise já tinha começado.

Deve observar-se igualmente que os resultados das pesquisas relativas às "operações da categoria 1" face aos resultados das "operações da categoria 2" mostram que os requerentes de asilo que entraram ilegalmente no território da UE antes de apresentarem o seu pedido de asilo transitaram principalmente pela Espanha, pela Itália e pela Grécia. Contudo, a maior parte das pessoas interceptadas nas fronteiras desses Estados-Membros pediu seguidamente asilo no mesmo Estado-Membro em que entraram ilegalmente. Por



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

outro lado, as pessoas que não pediram asilo e que prosseguiram viagem, dirigiram-se principalmente para o Reino Unido e para a França.

### III. Conclusões

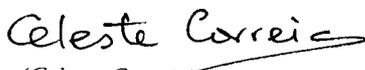
1. Globalmente, os objectivos do sistema de Dublin, designadamente estabelecer um mecanismo claro e eficaz para determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo, foram em larga escala atingidos;
2. Na ausência de dados precisos, não foi possível avaliar um elemento importante do sistema de Dublin, ou seja, o seu custo. Contudo, os Estados-Membros consideram muito importante a realização dos objectivos políticos deste sistema, independentemente das suas implicações financeiras;
3. No entanto, subsistem problemas, tanto a nível da aplicação prática como da eficácia do sistema. Consequentemente, a Comissão proporá as medidas necessárias para resolver estes problemas e melhorar ainda mais 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 será lançado com a publicação pela Comissão de um Livro Verde exaustivo em Junho de 2007<sup>14</sup>.

### IV. Parecer

Atento o exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de **parecer** que o presente relatório se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus para apreciação.

Palácio de S. Bento, aos 14 de Janeiro de 2009

A Deputada Relatora

  
(Celeste Correia)

O Presidente da Comissão

  
(Osvaldo de Castro)

<sup>14</sup> Trata-se da COM (2007) 301 que ainda não foi objecto de emissão de parecer, contudo, foi já atribuída à presente signatária a redacção do mesmo.