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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 10/XII/1ª – CACDLG /2014 **Data: 8-01-2014**

ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 187/XII/3.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à **Proposta de Lei nº 187/XII/3.ª (GOV)** – *"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 proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas 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"*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PCP e do PEV, na reunião de 8 de janeiro de 2014 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
Nº 484461
Entrada Saída Nº 10 Data 8/1/2014

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Proposta de Lei n.º 187/XII – "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 proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas 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."

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A iniciativa legislativa *sub judice* foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR) e toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 10 de outubro de 2013.

Tendo dado entrada em 03/12/2013, a iniciativa em causa foi admitida em 05/12/2013 e anunciada na sessão plenária dessa mesma data, baixando subsequentemente à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

A discussão na generalidade desta Proposta de Lei já se encontra agendada para o Plenário do dia 9 de Janeiro de 2014.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa legislativa visa alterar a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho - *Estabelece as condições e os procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária* -, no sentido de transpor a Diretiva n.º 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro (*Diretiva Qualificação*) - definição de normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, estatuto uniforme para refugiados e pessoas elegíveis para proteção subsidiária e conteúdo da proteção.concedida) -; a Diretiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, (*Diretiva Procedimentos*) – procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional – e a Diretiva n.º 2013/33/UE, de 26 de junho de 2013, (*Diretiva Acolhimento*) - definição de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional -, bem como de adaptar o ordenamento jurídico nacional aos Regulamentos (UE) n.ºs 603/2013 e 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativos à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais e ao estabelecimento de critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

Para esse efeito, e de acordo com a exposição de motivos, o Governo pretende introduzir alterações na maioria dos artigos da Lei 27/2008, de 30 de Junho, designadamente no sentido de "*reajustar alguns prazos do procedimento de proteção internacional, reduzir as causas de inadmissibilidade do pedido, adotar a tramitação mais célere prevista no Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos que consiste na intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias*". Assim, a iniciativa, nos sete artigos que a compõem, procede à alteração (art.º 2.º), ao aditamento (3.º), a alterações sistemáticas (4.º) e a revogação de artigos da Lei 27/2008, de 30 de Junho, cuja republicação opera.

Concretizando, decorre da Proposta em causa:

- no Capítulo I (*Disposições gerais*), altera os artigos 1.º (*Objeto*) e 2.º (*Definições*);

- no Capítulo II (*Beneficiários de proteção internacional*), altera os artigos 5.º (*Atos de perseguição*), 6.º (*Agentes de perseguição*) e 9.º (*Exclusão e recusa do asilo e proteção subsidiária,* que passa a *Exclusão do asilo e proteção subsidiária*);

- no Capítulo III (*Procedimento*),
  - na Secção I (*Disposições comuns*), altera os artigos 10.º (*Pedido de asilo,* que passa a *Pedido de proteção internacional*), 11.º (*Direito de permanência no território nacional*), 12º (*Efeitos do pedido de asilo sobre infrações relativas à entrada no País,* que passa a *Efeitos do pedido de proteção internacional sobre infrações relativas à entrada no país*), 13.º (*Apresentação do pedido*), 14.º (*Comprovativo de apresentação do pedido e informações*), 15.º (*Conteúdo do pedido,* que passa a *Deveres dos requerentes de proteção internacional*), - aditando o artigo 15.º-A (*Tradução de documentos*) -, 16.º (*Declarações*), 17.º (*Relatório Relatório*), 18.º (*Apreciação do Pedido*), 19.º (*Tramitação acelerada,* que passa a *Pedidos inadmissíveis*), 20.º (*Competência para apreciar e decidir*), 21.º (*Efeitos da decisão*) e 22.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional*);
  - na Secção II (*Pedidos apresentados nos postos de fronteira)*, altera os artigos 23.º (*Regime especial*), 24.º (*Apreciação do pedido e decisão*), 25.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional*) e 26.º (*Efeitos do pedido e da decisão*);
  - na Secção III (*Instrução do procedimento de asilo,* que passa a *Instrução do procedimento*), altera os artigos 27.º (*Autorização de residência provisória*), 28.º (*Instrução*), 29.º *(Decisão),* 30.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional) e* 32.º (*Extinção do procedimento*);
  - na Secção IV (*Pedido subsequente*), altera o artigo 33.º (*Apresentação de um pedido subsequente*) e revoga o artigo 34.º (*Aplicação extensiva*);

- adita a Secção V (*Pedido na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional*) e o artigo 33.º-A (*Apresentação de um pedido na sequência de uma decisão de afastamento*);
- na Secção V (*Reinstalação de refugiados,* que passa *a Secção VI*), altera os artigos 35.º (*Pedido de reinstalação*;
- adita a Secção VII (*Regime de colocação ou manutenção em centro de instalação temporária*) e os artigos 35.º-A (*Colocação ou manutenção em centro de instalação temporária)* e 35.º- B (*Condições de colocação ou manutenção em centro de instalação temporária*);

- no Capítulo IV (*Procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo,* que passa a *Procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional*), altera os artigos 36.º (*Determinação do Estado responsável*), 37.º (*Pedido de asilo apresentado em Portugal,* que passa a *Pedido de proteção internacional apresentado em Portugal*), 38.º (*Execução da decisão de transferência*), 39.º (*Suspensão do prazo para a decisão)* e 40.º (*Pedido de asilo apresentado em outro Estado membro da União Europeia,* que passa a *Pedido de proteção internacional apresentado em outro Estado-Membro da União Europeia*);

- no Capítulo V (*Perda do direito de proteção internacional*), altera os artigos 41.º (*Causas de cessação, revogação, supressão ou recusa de renovação do direito de proteção internacional*), 42.º (*Efeitos da perda do direito de proteção internacional*), 43.º (*Competência para declarar a perda do direito de proteção internacional e expulsão*, que passa a *Competência para declarar a perda do direito de proteção internacional e o afastamento do território nacional*), 44.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional*), revoga os artigos 45.º (*Comunicações*) e 46.º (*Execução da ordem de expulsão*) e altera o artigo 47.º (*Proibição de expulsar ou repelir)*;

- no Capítulo VI (*Estatuto do requerente de asilo e de proteção subsidiária*),

- na Secção I (*Disposições gerais*), altera o artigo 49.º (*Direitos dos requerentes*) e revoga o 50.º (*Obrigações do requerente de asilo ou de proteção subsidiária*);
- na Secção II (*Disposições relativas às condições de acolhimento*), altera os artigos 54.º (*Direito ao trabalho*) e 55.º (*Programas e medidas de emprego e formação profissional*);
- na Secção III (*Condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde*), altera o artigo 59.º (*Garantias suplementares em matéria de alojamento*);
- na Secção IV (*Redução ou cessação do benefício das condições de acolhimento*), altera o artigo 60.º (*Redução e cessação do benefício das condições de acolhimento*);
- na Secção V (*Garantias de eficácia do sistema de acolhimento*), altera os artigos 61.º (*Competências*), 62.º (*Pessoal e recursos*) e 63.º (*Garantias*);

- no Capítulo VII (*Estatuto do refugiado e da proteção subsidiária*), altera os artigos 66.º (*Informação*), 67.º (*Título de residência*), 68.º (*Preservação da unidade familiar*) e 73.º (*Cuidados de saúde*);

- no Capítulo VIII (*Disposições comuns aos estatutos de requerentes e beneficiários de asilo e proteção subsidiária*), altera os artigos 77.º (*Disposições relativas a pessoas particularmente vulneráveis*), 78.º (*Menores*), 79.º (*Menores não acompanhados*) e 81.º (*Repatriamento voluntário*);

- no Capítulo IX (*Disposições finais*),altera o artigo 85.º (*Simplificação, desmaterialização e identificação*).

Finalmente, fixa-se em 60 dias o prazo para a sua entrada em vigor

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A relatora exime-se de expressar no presente Parecer a sua opinião, prevalecendo-se do que sobre a matéria dispõe o Regimento da Assembleia da República, reservando-a para a discussão já agendada para Plenário.

PARTE III - CONCLUSÕES

1.-. A presente iniciativa legislativa consubstancia uma alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e incide, fundamentalmente, sobre a definição de normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional; a harmonização dos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, e a concretização de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional

2.-. O primeiro dos referidos eixos refere-se às normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados e pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, no âmbito da Diretiva n.º 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, («Diretiva Qualificação»)

3.- O segundo vetor respeita aos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, no âmbito da Diretiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, («Diretiva Procedimentos»)

4.- O terceiro quadro de alterações assenta na definição de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, no âmbito da Diretiva n.º 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, («Diretiva Acolhimento»).

5.- Procede-se ainda à concretização de aspetos decorrentes da adaptação do ordenamento jurídico nacional ao Regulamento (UE) n.º 603/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho,

de 26 de junho de 2013, e ao Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

6.- Por último, procede-se, designadamente, ao reajustamento de alguns prazos do procedimento de proteção internacional, à redução substancial das causas de inadmissibilidade do pedido, ou ainda à adoção na Lei de Asilo da tramitação mais célere prevista no Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos que consiste na intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias.

7.- Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 187/XII reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 7 de Janeiro de 2014

A Deputada Relatora

(Ana Catarina Mendes)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 187/XII/3.ª (GOV) – 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 proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas 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.

Data de admissão: 5 de dezembro de 2013

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Laura Costa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Dalila Maulide (DILP), Francisco Alves e Maria João Costa (DAC) e Paula Granada (BIB)

Data: 19 de dezembro de 2013

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa sub judice visa alterar a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho - *Estabelece as condições e os procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária* -, no sentido de transpor a Diretiva n.º 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro (*Diretiva Qualificação*) - definição de normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, estatuto uniforme para refugiados e pessoas elegíveis para proteção subsidiária e conteúdo da proteção concedida) -; a Diretiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, (*Diretiva Procedimentos*) – procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional – e a Diretiva n.º 2013/33/UE, de 26 de junho de 2013, (*Diretiva Acolhimento*) - definição de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional -, bem como de adaptar o ordenamento jurídico nacional aos Regulamentos (UE) n.ºs 603/2013 e 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativos à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais e ao estabelecimento de critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

Para esse efeito, e de acordo com a exposição de motivos, para proceder a modificações resultantes da avaliação da aplicação da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, o Governo pretende introduzir alterações na maioria dos artigos deste diploma legal, designadamente no sentido de "*reajustar alguns prazos do procedimento de proteção internacional, reduzir as causas de inadmissibilidade do pedido, adotar a tramitação mais célere prevista no Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos que consiste na intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias*". Assim, a iniciativa,

- no Capítulo I (*Disposições gerais*), altera os artigos 1.º (*Objeto*) e 2.º (*Definições*);

- no Capítulo II (*Beneficiários de proteção internacional*), altera os artigos 5.º (*Atos de perseguição*), 6.º (*Agentes de perseguição*) e 9.º (*Exclusão e recusa do asilo e proteção subsidiária,* que passa a *Exclusão do asilo e proteção subsidiária*);

- no Capítulo III (*Procedimento*),
  - na Secção I (*Disposições comuns*), altera os artigos 10.º (*Pedido de asilo,* que passa a *Pedido de proteção internacional*), 11.º (*Direito de permanência no território nacional*), 12º (*Efeitos do pedido de asilo sobre infrações relativas à entrada no País,* que passa a *Efeitos do pedido de proteção internacional sobre infrações relativas à entrada no país*), 13.º (*Apresentação do pedido*), 14.º (*Comprovativo de apresentação do pedido e informações*), 15.º (*Conteúdo do pedido,* que passa a *Deveres dos requerentes de proteção internacional*), - aditando o artigo 15.º-A (*Tradução de documentos*) -, 16.º (*Declarações*), 17.º (*Relatório Relatório*), 18.º (*Apreciação do Pedido*), 19.º (*Tramitação acelerada,* que passa a *Pedidos inadmissíveis*), 20.º (*Competência para apreciar e decidir*), 21.º (*Efeitos da decisão*) e 22.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional*);
  - na Secção II (*Pedidos apresentados nos postos de fronteira)*, altera os artigos 23.º (*Regime especial*), 24.º (*Apreciação do pedido e decisão*), 25.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional*) e 26.º (*Efeitos do pedido e da decisão*);
  - na Secção III (*Instrução do procedimento de asilo,* que passa a *Instrução do procedimento*), altera os artigos 27.º (*Autorização de residência provisória*), 28.º (*Instrução*), 29.º *(Decisão),* 30.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional) e* 32.º (*Extinção do procedimento*);
  - na Secção IV (*Pedido subsequente*), altera o artigo 33.º (*Apresentação de um pedido subsequente*) e revoga o artigo 34.º (*Aplicação extensiva*);
  - adita a Secção V (*Pedido na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional*) e o artigo 33.º-A (*Apresentação de um pedido na sequência de uma decisão de afastamento*);
  - na Secção V (*Reinstalação de refugiados,* que passa *a Secção VI*), altera os artigos 35.º (*Pedido de reinstalação*;
  - adita a Secção VII (*Regime de colocação ou manutenção em centro de instalação temporária*) e os artigos 35.º-A (*Colocação ou manutenção em centro de instalação temporária)* e 35.º- B (*Condições de colocação ou manutenção em centro de instalação temporária*);

- no Capítulo IV (*Procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo,* que passa a *Procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional*), altera os artigos 36.º (*Determinação do Estado responsável*), 37.º (*Pedido de asilo apresentado em Portugal,* que passa a *Pedido de proteção internacional apresentado*

em Portugal), 38.º (*Execução da decisão de transferência*), 39.º (*Suspensão do prazo para a decisão)* e 40.º (*Pedido de asilo apresentado em outro Estado membro da União Europeia,* que passa a ***Pedido de proteção internacional apresentado em outro Estado-Membro da União Europeia***);

- no Capítulo V (*Perda do direito de proteção internacional*), altera os artigos 41.º (*Causas de cessação, revogação, supressão ou recusa de renovação do direito de proteção internacional*), 42.º (*Efeitos da perda do direito de proteção internacional*), 43.º (*Competência para declarar a perda do direito de proteção internacional e expulsão*, que passa a ***Competência para declarar a perda do direito de proteção internacional e o afastamento do território nacional***), 44.º (*Impugnação judicial,* que passa a *Impugnação jurisdicional*), revoga os artigos 45.º (*Comunicações*) e 46.º (*Execução da ordem de expulsão*) e altera o artigo 47.º (*Proibição de expulsar ou repelir)*;

- no Capítulo VI (*Estatuto do requerente de asilo e de proteção subsidiária*),
  - na Secção I (*Disposições gerais*), altera o artigo 49.º (*Direitos dos requerentes*) e revoga o 50.º (*Obrigações do requerente de asilo ou de proteção subsidiária*);
  - na Secção II (*Disposições relativas às condições de acolhimen*to), altera os artigos 54.º (*Direito ao trabalho*) e 55.º (*Programas e medidas de emprego e formação profissional*);
  - na Secção III (*Condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde*), altera o artigo 59.º (*Garantias suplementares em matéria de alojamento*);
  - na Secção IV (*Redução ou cessação do benefício das condições de acolhimento*), altera o artigo 60.º (*Redução e cessação do benefício das condições de acolhimento*);
  - na Secção V (*Garantias de eficácia do sistema de acolhimento*), altera os artigos 61.º (*Competências*), 62.º (*Pessoal e recursos*) e 63.º (*Garantias*);

- no Capítulo VII (*Estatuto do refugiado e da proteção subsidiária*), altera os artigos 66.º (*Informação*), 67.º (*Título de residência*), 68.º (*Preservação da unidade familiar*) e 73.º (*Cuidados de saúde*);

- no Capítulo VIII (*Disposições comuns aos estatutos de requerentes e beneficiários de asilo e proteção subsidiária*), altera os artigos 77.º (*Disposições relativas a pessoas particularmente vulneráveis*), 78.º (*Menores*), 79.º (*Menores não acompanhados*) e 81.º (*Repatriamento voluntário*);

- no Capítulo IX (*Disposições finais*),altera o artigo 85.º (*Simplificação, desmaterialização e*

identificação).

Prevê-se, finalmente, a republicação da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e fixa-se em 60m dias o prazo de entrada em vigor.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 10 de outubro de 2013.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que "*as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*". Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que "*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*" e, no n.º 2 do mesmo artigo, que "*no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou*

legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo".

Em conformidade com o estabelecido no *supra* citado artigo 6.º, o Governo informa, na exposição de motivos, que "f*oram ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Ordem dos Advogados, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Português para os Refugiados*".

A iniciativa legislativa em apreço, tendo dado entrada em 03/12/2013, foi admitida em 05/12/2013 e anunciada na sessão plenária dessa mesma data. Esta proposta de lei baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, comummente designada por "lei formulário", possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da "lei formulário", a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando 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 proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária), transpondo as Diretivas n.ºs 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro[1], 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho[2], e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho[3]. Deste modo, o título observa igualmente o disposto n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, que prevê que "*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas*

[1] A Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011 , que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.
[2] A Diretiva n.º 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, é relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.
[3] A Diretiva n.º 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.

alterações, ainda que incidam sobre outras normas". Com efeito, a Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, sofreu já uma alteração, produzida pela Lei n.º 60/2011, de 28 de novembro

É, no entanto, de salientar que o título da presente iniciativa legislativa integra apenas parte do título da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, acrescentando que transpõe as Diretivas 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. Com efeito, o título completo da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, é o seguinte "*estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro*", mas a sua referência na íntegra no título da proposta de lei torná-lo-ia demasiado extenso e poderia perder-se alguma clareza relativamente às diretivas que a presente iniciativa visa transpor, pelo que se propõe que, caso a mesma venha a ser aprovada, em sede de discussão e votação na especialidade ou na redação final, se altere a redação originária do seu título eliminando-se a referência parcial à designação da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho. Assim, **sugere-se a seguinte redação: «Procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, transpondo as Diretivas 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".**

No que concerne à vigência, o artigo 7.º da proposta de lei determina que "*a presente lei entra em vigor 60 dias após a data da sua publicação e é aplicável aos pedidos de proteção internacional pendentes, com exceção do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com a redação dada pela presente lei".* A primeira parte da norma - onde se dispõe que "*a presente lei entra em vigor 60 dias após a data da sua publicação* - observa, portanto, o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual "*os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*". Relativamente à segunda parte da norma - que determina que a lei "*é aplicável aos pedidos de proteção internacional pendentes, com exceção do previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com a redação dada pela presente lei"* – uma vez que se refere à aplicação da lei no sentido de que a mesma produza efeitos também a casos pendentes, parece preferível que conste em artigo autónomo com a epígrafe "produção de efeitos".

É ainda de referir que a proposta de lei, no artigo 6.º, determina a republicação da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, em observância do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa legislativa pretende alterar diversas disposições da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que "*Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas nºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro".*

De acordo com o n.º 8 do artigo 33.º da Constituição "*É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana*".

O Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é o gabinete responsável pela organização e instrução dos processos de asilo. É ao Ministro da Administração Interna que compete a decisão sobre a concessão do estatuto de refugiado e proteção subsidiária.

O Conselho Português para os Refugiados – CPR é a organização não-governamental com responsabilidade no acolhimento e apoio dos requerentes de asilo em Portugal.

Esta proposta de lei visa implementar a nível nacional o Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, e o Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida. (*ver detalhes no ponto infra "Enquadramento do tema no plano da União Europeia"*).

Para além disso procede à transposição das seguintes diretivas: Diretiva n.º 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção*

internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida; Diretiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, *relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*; e Diretiva n.º 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, *que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional*. (*ver detalhes no ponto infra "Enquadramento do tema no plano da União Europeia"*).

Por fim, a presente iniciativa visa revogar "*a alínea u) do n.º 1 do artigo 2.º, o n.º 3 do artigo 9.º, o n.º 4 do artigo 16.º, o n.º 2 do artigo 19.º, o n.º 3 do artigo 29.º, o artigo 34.º, os n.ºs 1 e 3 do artigo 42.º, os artigos 45.º e 46.º, os n.ºs 3 e 4 do artigo 49.º, o artigo 50.º, os n.ºs 2 e 3 do artigo 54.º, o n.º 2 do artigo 55.º, o n.º 6 do artigo 67.º e as alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho*".

Outra legislação conexa ao Direito de Asilo e Refugiados é a seguinte:

- Lei nº 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 (*Esta lei foi republicada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, dando nova redação a diversos artigos*);
- 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 atividades elegíveis a desenvolver no âmbito do mesmo Fundo;

  Portaria n.º 1432/2008, de 10 de Dezembro, que Aprova o modelo uniforme de título de residência;
- Portaria n.º 30/2001 de 17 de Janeiro - 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 Outubro (*Aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*)[4];

[4] *Artigo 17.º*
Gabinete de Asilo e Refugiados
Ao Gabinete de Asilo e Refugiados compete: Organizar e instruir os processos de asilo; Organizar e instruir, nos termos da lei do asilo, os processos de concessão de autorização de residência por motivos humanitários; Organizar e instruir os processos de determinação do Estado responsável pela análise dos pedidos de asilo e emitir o respetivo salvo-conduto, se necessário; Emitir parecer sobre os pedidos de reinstalação de refugiados; Emitir parecer sobre os pedidos de concessão e prorrogação de documentos de viagem para refugiados, apresentados nos postos consulares portugueses; Emitir cartões de identidade e títulos de viagem para refugiados, bem como conceder as autorizações de residência previstas na lei de asilo e renovar ou prorrogar os referidos documentos. Para prossecução das competências que lhe estão atribuídas o Gabinete de Asilo e de Refugiados compreende: Núcleo de Instrução, com a

Portaria 399/2008, de 6 de junho - Aprova o modelo de salvo-conduto a emitir nos termos e condições previstos no artigo 26.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e revoga a Portaria n.º 662/99, de 18 de Agosto).

Antecedentes

O diploma de 2008 veio revogar as Leis n.os 15/98, de 26 de Março, e 20/2006, de 23 de Junho. Na verdade, os direitos consagrados pela Assembleia da República na Lei n.º 15/98, de 26 de Março (*Estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados*), bem como as alterações posteriores, aprovadas pelas Leis n.ºs 67/2003, de 23 de Agosto (*Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção 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 Junho (*aprova disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva 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 atividade 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 diretivas da União Europeia, corporizando e densificando a norma do artigo 33.º da Constituição da República.

De acordo com o artigo 87.º da Lei n.º 27/2008, "*o disposto n(est)a presente lei não prejudica o regime jurídico previsto na Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto (transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho*)".

Questão que mereceu especial atenção na altura da aprovação desta legislação foi a da concessão de um apoio social efetivo 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.

competência a que aludem as alíneas a) a d) do n.º 1; Núcleo de Apoio, com a competência referida nas alíneas e) e f) do mesmo número.

A Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro, publicada em circunstâncias excecionais de uma inusitada pressão de requerentes de asilo, veio substituir a Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto, 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 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.

Antecedentes parlamentares

A Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, teve origem na Proposta de Lei n.º 174/X/3 - *Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril, e a Diretiva n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro*.

Em termos estritos de direito de asilo nas últimas duas legislaturas não foram apresentadas outras iniciativas legislativas.

Enquadramento internacional

Países europeus

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

ESPANHA

A lei reguladora do direito de asilo e da condição de refugiado configura o asilo, reconhecido no artigo 13.4 da Constituição Espanhola, como a proteção dispensada pela Espanha àquele estrangeiro a quem se reconheça a condição de refugiado de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967.

Assim, inclui quem, devido a temores fundados de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa, por causa dos ditos receios, ou não queira, recorrer à proteção de tal país; ou quem, sendo apátrida e encontrando-se fora do país onde antes teve a sua residência habitual, não possa ou, em virtude de tais receios, não queira regressar ao mesmo.

A *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* constitui o instrumento legislativo principal neste domínio, não tendo sofrido quaisquer alterações e carecendo ainda de regulamentação.

Nos termos do artigo 8.º da Lei, ficam excluídos da condição de refugiados as pessoas a quem as autoridades do país em que haviam fixado residência tenham reconhecido direitos e obrigações inerentes ou equivalentes aos seus nacionais ou que se encontrem abrangidos pelo artigo 1.D da Convenção de Genebra. Ficam também excluídos:

- Todos aqueles sobre os quais haja motivo fundado para considerar que tenham cometido crimes contra a paz, crimes de guerra ou contra a humanidade, nos termos dos instrumentos internacionais que estabelecem disposições sobre a matéria;
- Todos quantos tenham cometido fora do país de refúgio e antes de serem admitidos como refugiados um crime grave (crimes do Código Penal espanhol, que afetem a vida, a liberdade, a liberdade sexual, a integridade das pessoas ou do património, sempre que realizados com força ou intimidação, ou tenham participado em criminalidade organizada); e ainda
- Os que sejam culpados de atos contrários às finalidades e princípios da Carta das Nações Unidas.

Em todo o caso, refere o artigo 9.º, serão negados os pedidos de asilo dos cidadãos que constituam um perigo para a saúde pública e dos que constituam uma ameaça para a comunidade, por terem sido objeto de uma condenação irrecorrível (*condena firme*) por delito grave.

Tal como proposto na iniciativa em apreço, a apresentação do pedido tem por efeito a impossibilidade de devolução ou expulsão do solicitante (artigo 19.º).

O Capítulo III define de forma genérica as condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, remetendo para regulamentação do Governo a determinação em concreto dos serviços de acolhimento, a sua definição, disponibilidade, programas e serviços.

FRANÇA

A Lei n.º 2003/1176, de 10 de Dezembro de 2003, 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' – OFPRA (*Office français de protection des réfugiés et apatrides*).

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.

A *Cour nationale du droit d'asile* (*Tribunal nacional do direito de asilo*) é um órgão de jurisdição administrativa especializado. Tem competência a nível nacional para decidir em primeira e última instância sobre os recursos apresentados contra as decisões do diretor-geral do "Gabinete francês de proteção dos refugiados e apátridas (OFPRA) sob o controle do Conselho de Estado, "juiz de cassação".

Outra legislação relevante:

- Código de Entrada e Permanência dos Estrangeiros e Direito de Asilo (Versão consolidada em 2 de dezembro de 2013). Ver nomeadamente o Livro VII, relativo ao Direito de Asilo – Parte Legislativa e Parte regulamentar.

Veja-se no sítio *Legifrance* a ligação aos dossiês elaborados pelas duas câmaras do Parlamento relativos à matéria em discussão: Dossiês legislativos - Lei n.º 2003-1176 de 10 de dezembro de 2003 que altera a Lei n° 52-893 de 25 de julho de 1952 relativa ao direito de asilo.

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 atos 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 2007, que transpõe a Diretiva 2004/83/CE.
- Decreto Legislativo n.º 140 de 30 de Maio de 2005, que transpõe a Diretiva 2003/9/CE.
- Decreto do Presidente da República de 16 de Setembro de 2004, que regula os procedimentos de reconhecimento do estatuto de refugiado.
- Decreto do *Chefe de Departamento para as Liberdades civis e a Imigração* de 17 de setembro de 2013 – relativo à "*Determinação da capacidade recetora do Sistema de proteção para os requerentes de asilo e refugiados - triénio 2014/2016*".

Na hiperligação em anexo, pode ser consultada documentação e legislação mais detalhada.

Organizações internacionais

CONSELHO DA EUROPA

A Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais foi adotada pelo Conselho da Europa, em 4 de novembro de 1950, e entrou em vigor em 1953, com o objetivo de proteger os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais, permitindo um controle judiciário do respeito desses direitos individuais.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, foi adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954. Em Portugal, 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, tendo entrado em vigor na ordem jurídica portuguesa em 22 de março de 1960.

A Convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece uma codificação abrangente dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento dos refugiados – sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.

Com o tempo e a emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de providências que colocasse os novos fluxos de refugiados sob a proteção das provisões da Convenção. Assim, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. O Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967, Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e o Secretário-Geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Em Portugal, 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.

De acordo com o seu estatuto, é da competência do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) para os Refugiados promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação. Ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, os Estados signatários aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento das suas funções e, em particular, facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das provisões desses instrumentos.

Enquadramento do tema no plano da União Europeia

A União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros no domínio das políticas relativas aos controlos de fronteiras, ao asilo e à imigração (Capítulo II do Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE), sendo as mesmas e a sua execução, "*regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro",* de acordo com o estipulado no artigo 80.º do TFUE.

Nos termos do n.º 1 do artigo 79.º do TFUE, *"A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos."* Para prossecução destes objetivos, são adotadas medidas legislativas, nomeadamente, nos domínios das condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros, dos seus direitos enquanto residentes legais num Estado-Membro, da imigração clandestina e residência ilegal e do combate ao tráfico de seres humanos.

A política de imigração da UE começou a ser erigida em 1999, com o Tratado de Amesterdão, tendo o Conselho Europeu de Tampere, de outubro desse ano, com base nas novas disposições introduzidas pelo Tratado, estabelecido uma abordagem coerente no âmbito da imigração e do asilo, que tem por objeto, ao mesmo tempo, a criação de um sistema comum de asilo, a política de imigração legal e a luta contra a imigração clandestina.

Saliente-se, que a estratégia política atual da União Europeia nesta matéria está definida no âmbito do Programa de Estocolmo, de dezembro de 2009, que define as orientações da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça, e no decorrente Plano de ação da Comissão Europeia para sua aplicação[5]. Este Programa, na parte respeitante à política de imigração, tem como base o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, adotado pelo Conselho Europeu em 15 e 16 de outubro de 2008[6], na sequência da Comunicação da Comissão, de junho de 2008, intitulada "*Uma política comum de imigração*

[5] Documento COM (2010) 171, de 20.04.2010, p. 52 a 57.

[6] Veja-se Igualmente a Comunicação da Comissão, de 10.6.2009, "Método de acompanhamento relativo ao controlo da aplicação do Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo", o Primeiro relatório anual da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 6 de Maio de 2010, sobre a imigração e o asilo (2009) [COM (2010) 214] e as Conclusões do Conselho sobre o seguimento do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 4 de Junho de 2010.

para a Europa: princípios, ações e instrumentos"[7] e da Comunicação da Comissão, também de junho de 2008, intitulada "*Plano de ação em matéria de asilo - Uma abordagem integrada da proteção na UE*".

O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, que constitui a base para as políticas de imigração e de asilo comuns à União Europeia e aos países que a integram, enuncia cinco compromissos fundamentais, a desenvolver e traduzir em medidas concretas, tanto a nível da União Europeia como a nível nacional, que viram a ser integradas, no decurso de 2009, no programa atrás referido:

- *"Organizar a imigração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro e favorecer a integração;*
- *Lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito;*
- *Reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras;*
- *Edificar uma Europa do asilo;*
- *Criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento."*

Neste contexto, cumpre realçar em relação às Diretivas que são objeto de transposição, nos termos da presente iniciativa legislativa, os seguintes aspetos:

- Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.

Esta diretiva define as normas mínimas para concessão de estatuto de proteção a refugiados ou proteção subsidiária a nacionais de países que não fazem parte da UE ou apátridas, bem como o conteúdo da proteção a conceder. A Diretiva aplica-se a todos os pedidos apresentados quer na fronteira quer no território de um país da UE. Além disso, os países da UE têm a faculdade de adotar ou manter em vigor disposições mais favoráveis.

[7] Sobre a posição da Parlamento Europeu relativamente a esta Comunicação ver a "Resolução sobre uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos", de 22 de Abril de 2009, no endereço http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//PT.

Qualquer nacional ou apátrida de um país que não seja da UE que se encontre fora do seu país de origem e que se recuse ou não lhe seja possível regressar a esse país por recear ser perseguido, pode solicitar o estatuto de refugiado. Os requerentes que não preencham as condições necessárias para beneficiar do estatuto de refugiado podem solicitar uma proteção subsidiária. Para avaliar corretamente a candidatura, os países da UE deverão considerar: todos os factos pertinentes relativos ao país de origem no momento de tomar uma decisão sobre o pedido, incluindo as leis e regulamentos do país de origem e a forma como são aplicados; a documentação ou declarações relevantes do requerente em como ele tenha sido objeto de perseguição ou de ofensas graves; o facto de existirem indícios sérios de receio bem fundamentado de perseguição ou risco real de sofrer ofensas graves nos casos em que o requerente tenha já sido perseguido, ameaçado, ou tenha sido objeto de ofensas graves e injustificadas; o seu estatuto individual e todas as atividades exercidas pelo requerente desde que abandonou o país de origem.

Relativamente à ameaça alegada, os Estados-Membros devem confirmar se a mesma emana do Estado, de partidos ou organizações que controlam o Estado e/ou de agentes não-governamentais, caso o estado não possa ou não deseje conceder uma proteção efetiva. Uma vez constatado o fundamento do receio de ser objeto de perseguição ou de sofrer outras ofensas graves e injustificadas, os Estados-Membros da UE podem examinar se este receio se limita manifestamente a uma determinada parte do país de origem e, em caso afirmativo, se é razoável que o requerente seja reenviado para uma outra parte do país, onde não tenha qualquer motivo para recear ser perseguido ou objeto de outras ofensas graves e injustificadas.

A diretiva define ainda as situações que se consideram incluídas no termo "perseguição". Contudo, considera-se irrelevante o facto de o requerente possuir ou não efetivamente as características que estão na base da discriminação, bastando que essas características lhe sejam atribuídas pelo agente da perseguição. É também irrelevante que o requerente seja originário de um país no qual numerosas pessoas, ou mesmo toda a população, sejam confrontadas com um risco de opressão generalizada.

A diretiva define ainda as situações em que os refugiados poderão perder o seu estatuto de refugiado, designadamente, por aquisição de uma nova nacionalidade, regresso voluntário ao país de origem, etc. De qualquer forma, cabe ao país da UE demonstrar que o refugiado deixou de preencher as condições necessárias para beneficiar de proteção internacional.

A diretiva define ainda as situações em que o estatuto de refugido pode ser recusado, nomeadamente quando o requerente tenha cometido um crime de guerra, contra a Humanidade ou contra a paz ou um crime grave de direito comum.

A diretiva regula ainda as regras específicas relativas ao estatuto conferido pela proteção subsidiária. De igual modo, os Estados-Membros comprometeram-se a assegurar uma atenção particular a determinadas categorias de pessoas: menores, menores não acompanhados, deficientes, idosos, mulheres grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.

Refira-se, por último, que os Estados-Membros devem assegurar aos refugiados e aos beneficiários de proteção subsidiária um conjunto de direitos, nomeadamente, direito de informação numa língua compreensível; direito a uma autorização de residência com validade de, pelo menos, três anos e renovável para os refugiados e de, pelo menos, um ano e renovável para os beneficiários de proteção subsidiária; direito de exercer uma atividade assalariada ou independente, bem como a possibilidade de frequentar cursos de formação profissional; acesso aos programas destinados a promover a integração na sociedade anfitriã e aos programas destinados a facilitar o regresso voluntário ao país de origem; entre outros.

- Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional

O principal objetivo desta Diretiva consiste em instituir um procedimento comum de asilo na União Europeia, através da harmonização de normas aplicáveis aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional dos Estados-Membros.

Assim, a Diretiva prevê que, em circunstâncias bem definidas em que seja provável que o pedido não tenha fundamento ou haja preocupações justificadas de segurança nacional ou ordem pública, os Estados-Membros possam acelerar o procedimento de análise, em especial, fixando prazos mais curtos, embora razoáveis, para certos trâmites, sem prejuízo de uma apreciação completa e adequada e do acesso efetivo do requerente aos princípios e garantias básicos previstos na presente Diretiva. Assim, deverão ser prestadas aos requerentes, desde a primeira instância e gratuitamente, informações sobre o enquadramento legal e processual, tendo em conta as suas circunstâncias específicas. Os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de escolher a forma mais adequada de prestar essas informações, por exemplo através de organizações não-governamentais ou funcionários de autoridades governamentais ou serviços especializados do Estado.

A Diretiva prevê que em procedimentos de recurso, desde que sejam respeitadas certas condições, sejam facultadas aos requerentes assistência jurídica e representação legal gratuitas por pessoas competentes nos

termos direito nacional. Além disso, em todas as fases do procedimento os requerentes deverão ter o direito de consultar, a expensas suas, advogados ou consultores autorizados como tal nos termos da lei nacional.

A Diretiva preconiza que o procedimento de apreciação de um pedido de proteção internacional deve proporcionar ao requerente, nomeadamente, o direito de permanecer no território na pendência da decisão do órgão de decisão; o acesso aos serviços de um intérprete para apresentação do caso se for convocado para uma entrevista pelas autoridades; a oportunidade de contactar um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e organizações que prestem aconselhamento aos requerentes de proteção internacional; o direito a uma notificação adequada da decisão; a fundamentação dessa decisão em matéria de facto e de direito e o direito de ser informado numa língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda.

A Diretiva prevê que sejam definidos critérios comuns para a designação de países terceiros como países de origem seguros. Considerando essa apreciação, sempre que um país terceiro possa ser considerado país de origem seguro, os Estados-Membros deverão poder designá-lo como tal e presumir que é seguro para um determinado requerente, a menos que este apresente contraindicações.

Relativamente à retirada do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, os Estados-Membros deverão garantir que as pessoas que beneficiam de proteção internacional sejam devidamente informadas de uma eventual reapreciação do seu estatuto e tenham a possibilidade de apresentar as suas observações antes de as autoridades poderem proferir uma decisão fundamentada de retirada desse estatuto.

A Diretiva preconiza ainda que as decisões relativas a um pedido de proteção internacional, a uma recusa de reabertura de um pedido após o termo da apreciação e à retirada do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária sejam passíveis de recurso efetivo perante um órgão jurisdicional.

- Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional

A presente Diretiva tem por objetivo estabelecer normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (a seguir designados "requerentes") nos Estados-Membros e aplica-se a todos os nacionais de países terceiros e apátridas que apresentem um pedido de proteção internacional no território de um Estado-Membro, incluindo na fronteira, em águas territoriais ou em zonas de trânsito, enquanto lhes for permitido permanecer nesse território na qualidade de requerentes, bem como aos membros das suas

famílias, se estes estiverem abrangidos pelo referido pedido de proteção internacional nos termos do direito nacional.

A Diretiva prevê a possibilidade dos Estados-Membros poderem aprovar ou manter disposições mais favoráveis em matéria de condições de acolhimento dos requerentes e de outros familiares próximos do requerente que se encontrem no mesmo Estado-Membro, nos casos em que dele dependam ou por razões humanitárias, desde que essas disposições sejam compatíveis com a presente diretiva.

A Diretiva prevê o dever dos Estados-Membros de manterem informados os requerentes, bem como devem emitir documentação que certifique o estatuto de requerente ou que ateste que está autorizado a permanecer no território do Estado-Membro enquanto o seu pedido estiver pendente ou a ser examinado.

De igual modo, encontra-se regulado nesta diretiva a possibilidade e condições de eventuais detenções, bem como as garantias dos requerentes detidos e, em especial, a detenção de pessoas vulneráveis e de requerentes com necessidades de acolhimento especiais.

A Diretiva estabelece que devem ser garantidas condições de acolhimento dos requerentes suficientes para lhes garantir um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros. O acolhimento de pessoas com necessidades de acolhimento especiais deverá constituir uma preocupação de base das autoridades nacionais, para garantir que tal acolhimento seja concebido especificamente para satisfazer as necessidades de acolhimento especiais dessas pessoas.

Com o objetivo de incentivar a autossuficiência dos requerentes e limitar as grandes discrepâncias entre Estados-Membros, é essencial estabelecer normas claras sobre o acesso dos requerentes ao mercado de trabalho.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

  Bibliografia específica

- BIEBER, Roland; MAIANI, Francesco - Sans solidarité point d'Union Européenne: regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile. **Revue**

trimestrielle de droit européen. Paris: Sirey. ISSN 035-4317. Nº 2 (avril/juin 2012), p. 295-327. Cota: RE-8

Resumo: Os autores defendem que, sendo a solidariedade um fundamento da construção europeia e, simultaneamente, uma condição do seu desenvolvimento, ela tem duas dimensões: o princípio da responsabilidade recíproca e a ação concreta de assistência mútua. Consideram que tanto a união económica e monetária como o sistema europeu comum de asilo não são apenas dois importantes projetos de integração europeia, mas também representam a preservação dos valores nos quais a União Europeia se baseia, nomeadamente: o princípio da democracia e o respeito pelos direitos fundamentais. A questão do sistema europeu comum de asilo é debatida nas páginas 312 e seguintes.

- CIERCO, Teresa **- A instituição de asilo na União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010. 213 p. ISBN 978-972-40-4217-6. Cota: 28.11 - 462/2010

  Resumo: A autora considera que a União Europeia se tem debatido com grandes dificuldades de harmonização no que toca às questões relacionadas com o asilo, uma vez que este está interligado com uma questão muito sensível para os estados - a sua soberania. Neste sentido, propõe-se fazer um enquadramento legal da instituição de asilo, quer a nível internacional, quer a nível regional, destacando a evolução do processo de harmonização no espaço da União Europeia, tendo em conta a formação do sistema europeu comum de asilo.

- HAMMARBERG, Thomas **- Human rights in Europe: no grounds for complacency**. Strasbourg: Council of Europe, 2011. 370 p. ISBN 978-92-871-6916-7. Cota**:** 12.36 - 355/2011

  Resumo: Trata-se da perspetiva de um Comissário para os Direitos do Homem do Conselho da Europa sobre várias temáticas entre as quais se destaca, no capítulo 3: "A imigração e as políticas de asilo". Assim, na página 91 e seguintes, são abordadas várias questões relacionadas com os direitos dos migrantes, o direito de asilo, a detenção dos estrangeiros que procuram asilo, a reunificação familiar, os apátridas e as pessoas deslocadas devido a conflitos armados e à violência entre diferentes etnias.

- MESQUITA, Maria José Rangel de **- Os direitos fundamentais dos estrangeiros na ordem jurídica portuguesa: uma perspectiva constitucional**. Coimbra: Almedina, 2013. 296 p. (Monografias). ISBN 978-972-40-5046-1. Cota: 12.36 - 107/2013

Resumo: Na presente obra, que teve por base a lição de agregação em Direito da autora, esta refere que: "(…) *se a perspetiva adotada foi uma perspetiva de índole constitucional, a análise e o desenvolvimento do tema não dispensaram a consideração de fontes de direito transnacionais - fontes de direito internacional e de direito da União Europeia - na medida em que estas conformam hoje, de modo significativo, o estatuto dos estrangeiros na ordem jurídica portuguesa, bem como em outras ordens jurídicas, em especial dos Estados-Membros da União Europeia*.(…)" Neste âmbito, é analisado o conceito de estrangeiro, as coordenadas histórico-dogmáticas do estatuto dos estrangeiros, as fontes reguladoras desse estatuto, os direitos fundamentais dos estrangeiros (entre os quais se destacam nas páginas 222 e seguintes, os direitos dos requerentes e beneficiários de proteção internacional – direito de asilo e proteção subsidiária), e finalmente, a sua tutela administrativa e judicial.

- OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto - O novo direito do asilo português. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010. ISSN 0870-3116. Vol. 1, p. 167-184. Cota: 12.06-240/2013 (1)

Resumo: A autora do artigo comenta as principais modificações introduzidas pela lei 27/2008 e tece algumas considerações sobre os resultados do primeiro ano de aplicação da lei. Refere os seus aspetos positivos, mas também alguns aspetos que considera preocupantes, nomeadamente, a complexidade da forma como está concebida a fase de inadmissibilidade com prazos tão exíguos que, segundo a opinião da autora, não se coadunam com o que se exige das autoridades administrativas e judiciárias envolvidas na apreciação dos pedidos de asilo.

- PICHERAL,Caroline **-** L'apport du Traité de Lisbonne aux politiques d'asile et d'immigration: de l'européen au commun? **Revue du marché commun et de l'Union européenne**. Paris: Éditions techniques et économiques. ISSN 0035-2616. Nº 547 (avril 2011), p.225-232. Cota: RE-33

Resumo: São analisadas as disposições do Tratado de Lisboa relativas às questões relacionadas com o asilo e a imigração, assim como possíveis soluções para a existência de uma política verdadeiramente comum para estas áreas. Considera-se que os objetivos e os fundamentos da ação europeia se tornam agora mais visíveis, que as competências da União Europeia estão definidas e o processo de decisão perde a sua coloração intergovernamental. No entanto, a autora defende que em matérias sensíveis como estas, o aperfeiçoamento das bases jurídicas não pode, só por si, garantir a articulação das políticas em torno do interesse geral e dos valores fundamentais da União Europeia.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontra pendente qualquer iniciativa sobre esta matéria.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

A Comissão solicitou, em 17 de dezembro de 2013, por ofício, pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados e Comissão Nacional de Proteção de Dados.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

O Governo enviou à Assembleia da República os pareceres das seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Procuradoria-Geral da República, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados e Comissão Nacional de Proteção de Dados.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.