



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

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Europeus

Ofício n.º 324/1ª –CACDLG (Pós RAR) /2008

Data: 19-03-2008

ASSUNTO: Pareceres – COM/2007/805 FIN, SEC (2007) 833, COM/2007/861 FIN, COM/2007/0837 FIN, COM/2007/0838 FIN, COM (2007) 298 final, COM (2007) 466 Final.

Para os devidos efeitos, junto se envia pareceres referentes às Iniciativas Legislativas Europeias n.ºs:

- COM/2007/805 FIN - RELATÓRIO DA COMISSÃO com base no artigo 6.º da Decisão-Quadro do Conselho, de 24 de Fevereiro de 2005, relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime (2005/212/JAI);
- SEC (2007) 833 - Desenvolvimento do Sistema de Informação sobre Vistos - Relatório de acompanhamento 2006;
- COM/2007/861 FIN - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho – que altera o Regulamento (CE) n.º460/2004, que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, no que respeita à duração da agência;
- COM/2007/0837 FIN - Proposta de Decisão do Conselho relativa aos testes da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II);
- COM/2007/0838 FIN - Proposta de Regulamento do Conselho relativo aos testes da segunda geração do Sistema de Informação Schengen (SIS II);
- COM (2007) 298 final - Proposta de Directiva do Conselho Europeu que altera a Directiva 2003/109/CE de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional;
- COM (2007) 466 Final - Proposta de DECISÃO DO CONSELHO que cria uma REDE EUROPEIA DAS MIGRAÇÕES {SEC (2007) 1062};

, tendo os respectivos pareceres sido aprovados por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 19 de Março de 2008 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único <u>853 385</u>
Entrada/Saida n.º <u>324</u> Data: <u>19 03 / 2008</u>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO, CONCLUSÕES E PARECER

Proposta de Directiva do Conselho Europeu que altera a Directiva 2003/109/CE de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional

I – Do Relatório

1. Nota Preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento do estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, remeteu a COM (2007) 298 final, de 6 de Junho, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para esta proceder a uma análise da proposta, com principal incidência sobre os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e emitir o competente relatório e parecer que deverá, posteriormente, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

2. Da Proposta

2.1 Justificação e objectivos

Os refugiados e outros beneficiários de protecção internacional não têm actualmente direito ao estatuto de residente de longa duração nos termos da Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

A presente proposta tem o objectivo de incluir os beneficiários de protecção internacional no âmbito de aplicação da Directiva 2003/109/CE do Conselho e assim conferir-lhes direitos comparáveis aos dos nacionais da UE após cinco anos de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

residência legal. De acordo com a Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004¹, os beneficiários de protecção internacional são os nacionais de um país terceiro ou os apátridas a quem foi concedido o estatuto de protecção subsidiária na acepção dessa directiva.

2.2 Contexto geral

A COM (2001) 127 final, proposta relativa à Directiva 2003/83/CE do Conselho apresentada em 2001, previa que os refugiados pudessem solicitar o estatuto de residente de longa duração após cinco anos de residência legal e ininterrupta num Estado-Membro, sem serem obrigados a dispor de recursos estáveis, regulares e suficientes e um seguro de doença próprio. Contudo, no decurso das negociações foi decidido excluir os refugiados do âmbito da aplicação da directiva e na *declaração comum do Conselho e da Comissão*, feita no Conselho JAI de 8 de Maio de 2003, foi acordado que a Comissão apresentaria uma proposta de directiva relativa ao alargamento do estatuto de residente de longa duração aos refugiados e às pessoas sob protecção internacional, tendo em conta um estudo sobre a transferência do estatuto de protecção.

2.3 Coerência com outras políticas

A presente proposta está em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 1999 e com o Programa de Haia de 2004 no que se refere ao tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros.

3. Consulta das partes interessadas e avaliação do impacto

Foram consultados peritos, os serviços da Comissão, os Estados-Membros no Comité sobre a Imigração e o Asilo (CIA), o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), o CERE (Conselho Europeu sobre Refugiados e Exilados) e o CIMI (Comissão das Igrejas para os Migrantes na Europa). Foi realizado o “Estudo

¹ Apesar de na Proposta de Directiva do Conselho esta directiva aparecer como Directiva 2003/83/CE, depreende-se que isto é um erro e daqui em diante a Directiva referida será a de 2004/83/CE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sobre a transferência do estatuto de protecção na UE, no quadro do sistema europeu comum de asilo e na perspectiva de um estatuto uniforme aplicável em toda a União para as pessoas a quem é concedido asilo”, levado a cabo pelo Conselho Dinamarquês para os Refugiados, o Instituto de Políticas de Migração, o Instituto de Estudos Étnicos e de Migração e financiado pela Comissão.

No geral, as partes consultadas saudaram o alargamento da directiva aos refugiados mas alguns Estados-Membros manifestaram dúvidas quanto à inclusão dos beneficiários de protecção subsidiária. De qualquer forma, a Comissão considera que a presente proposta deve abranger as situações de todos os nacionais de países terceiros que residiram durante cinco anos num Estado-Membro de acolhimento, logo, também os beneficiários de protecção subsidiária. A transferência de protecção não será aqui abordada, uma vez que esta implica o reconhecimento mútuo das decisões de asilo, que, por sua vez, exige *a priori* uma harmonização dos procedimentos de asilo dos Estados-Membros.

4. Elementos jurídicos da proposta

Dos elementos apresentados na proposta, cumpre salientar os seguintes:

- Supressão das excepções incluídas na Directiva 2003/109/CE relativas aos beneficiários de protecção internacional, tendo ao mesmo tempo em conta, quando necessário, a situação específica destes, em comparação com outros nacionais de países terceiros.
- Garantia de estatuto de residente de longa duração num primeiro Estado-Membro.
- Garantia de residência e estatuto de residente de longa duração num segundo Estado-Membro.
- Garantia do respeito do princípio de *no refoulement* pelo segundo Estado-Membro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5. Análise da proposta

- **Descrição**

A proposta prevê as seguintes alterações à Directiva 2003/109/CE:

Acrescentar ao *Artigo 2.º* uma referência à definição de “protecção internacional” que consta da Directiva 2004/83/CE, de modo a poder definir o grupo de nacionais de países terceiros que podem obter o estatuto de residente de longa duração.

Suprimir do *Artigo 3.º* as disposições que excluem os beneficiários de protecção internacional do âmbito de aplicação da Directiva 2003/109/CE.

Passar a ter em conta, no *Artigo 4.º*, a duração do procedimento de asilo para efeitos do cálculo dos “cinco anos de residência legal” num Estado-Membro, de modo a garantir um tratamento equitativo no caso de ter sido concedido um estatuto de protecção internacional a um nacional de um país terceiro na sequência do reexame ou do recurso contra uma decisão negativa anterior sobre o seu pedido de asilo.

Os *artigos 8.º a 11.º* deverão passar a ser plenamente aplicáveis aos beneficiários de protecção internacional que apresentem um pedido para a obtenção do estatuto de residente de longa duração num Estado-Membro.

A alteração ao *artigo 8.º* obriga os Estados-Membros a incluírem no título CE de residência de longa duração concedido aos beneficiários de protecção internacional uma observação específica em relação ao facto de ter sido concedido um estatuto de protecção ao nacional de um país terceiro. A mesma informação deve ser introduzida pelo segundo Estado-Membro que concede um estatuto de residente de longa duração a um nacional de um país terceiro cujo título CE de residência de longa duração emitido pelo primeiro Estado-Membro inclua a referida observação. O segundo Estado-Membro só não deve reproduzir essa informação no título de residência se, após ter consultado o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Estado-Membro que concedeu a protecção internacional de acordo com a observação, tiver conhecimento de que essa protecção internacional foi retirada.

O *Artigo 11.º* deverá esclarecer que as possibilidades de restrições ao princípio de igualdade de tratamento referido no artigo só podem ser aplicadas no seu caso desde que sejam compatíveis com a Directiva 2004/83/CE.

Os *artigos 12.º* (novos n.ºs 3-A e 6) e *22.º* (novo n.º 3-A) garantem a salvaguarda do princípio de *non refoulement*. Na prática, os Estados-Membros têm de primeiro avaliar se a Directiva 2004/83/CE é ainda aplicável ao nacional de um país estrangeiro e, em caso afirmativo, se o afastamento do nacional de um país terceiro do território da União estaria em conformidade com o princípio de *non refoulement*.

Embora a transferência de responsabilidade de protecção esteja fora do âmbito de aplicação desta directiva, os Estados-Membros estão vinculados ao princípio de *non refoulement* previsto na Convenção de Genebra de 1951 – acolhido no artigo 21.º da Directiva 2004/83/CE – e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nomeadamente no artigo 3.º, quando aplicam as disposições dessa directiva para efeitos do afastamento do território da União.

A) Expulsão pelo Estado-Membro que concedeu o estatuto de residente de longa duração – artigo 12.º

Nos casos em que, de acordo com a observação introduzida nos termos do n.º 4 do artigo 8.º, o estatuto de residente de longa duração e a protecção internacional foram concedidos pelo mesmo Estado-Membro, o novo n.º 6 garante o respeito do artigo 21.º da Directiva 2004/83/CE. Isto obrigará o Estado-Membro que pondera a adopção de uma medida de expulsão a verificar se o nacional de um país terceiro beneficia ainda de protecção internacional. Nesse caso, a expulsão só é possível nos casos previstos nesta disposição.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Para os casos em que, de acordo com a observação introduzida nos termos do n.º 4 do artigo 8.º, a protecção internacional foi concedida por um Estado-Membro diferente do que concedeu o estatuto de residente de longa duração, foi aditado o n.º 3-A ao artigo 12. Esta disposição obriga o segundo Estado-Membro, que pondera medidas de expulsão, a consultar o Estado-Membro que, de acordo com a observação, concedeu protecção internacional ao nacional em questão de um país terceiro. Se, na sequência da consulta, se verificar que o nacional de um país terceiro beneficia ainda de protecção internacional no Estado-Membro consultado, a expulsão só é possível para esse Estado-Membro, obrigado a readmitir sem formalidades o nacional de país terceiro em questão. Contudo, o novo n.º 6 assegura que a expulsão para fora da União Europeia pode ainda ser possível se estiverem satisfeitas as condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 21.º da Directiva 2004/83/CE.

Nos dois casos mencionados, o mecanismo de readmissão não é aplicável se tiver ocorrido uma transferência de responsabilidade de protecção da pessoa em causa entre o primeiro e o segundo Estado-Membro, em conformidade com as suas obrigações nos termos dos instrumentos internacionais acima referidos.

B) Expulsão pelo Estado-Membro no qual um residente de longa duração exerce o seu direito à mobilidade ao abrigo do Capítulo III da directiva – artigo 22.º

Nos casos em que um residente de longa duração que é beneficiário de protecção internacional reside num segundo Estado-Membro mas ainda não adquiriu o estatuto de residente de longa duração nesse Estado-Membro, a possibilidade de afastamento com base no artigo 22.º deve ser limitada ao afastamento para o primeiro Estado-Membro. Contudo, de acordo com o segundo parágrafo do n.º 3-A do artigo 22.º, a expulsão para fora da União Europeia pode ainda ser possível se estiverem satisfeitas as condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 21.º da Directiva 2004/83/CE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O *artigo 25.º* deverá ser alterado de modo a permitir a utilização da rede de pontos de contacto nacionais, a fim de facilitar o necessário intercâmbio de informações entre os Estados-Membros, tal como previsto no n.º 3-A do *artigo 12.º*.

- **Base jurídica**

A presente proposta recorre à mesma base jurídica da Directiva 2004/83/CE, a saber, a alínea a) do n.º 3 e o n.º 4 do *artigo 63.º* do Tratado CE. Esta base jurídica é adequada, visto que o estatuto de residente de longa duração para os beneficiários de protecção internacional constitui um instrumento da sua integração enquanto nacionais de países terceiros num Estado-Membro de acolhimento, sendo, por esse motivo, uma questão de política de imigração.

A Directiva 2004/83/CE não se aplica nem ao Reino Unido, nem à Irlanda, nem à Dinamarca, por força do Protocolo relativo à posição destes países, anexo aos Tratados.

- **Princípio da subsidiariedade**

Os beneficiários de protecção internacional não são abrangidos pela Directiva 2003/109/CE, o que significa que os Estados-Membros decidem a nível nacional se e, em caso afirmativo, em que condições pode ser concedido aos beneficiários de protecção internacional um estatuto mais permanente e qual o seu âmbito. Actualmente, os beneficiários de protecção internacional podem obter esse estatuto nalguns Estados-Membros, mas não em todos. Além disso, o âmbito do seu estatuto varia de Estado-Membro para Estado-Membro.

O Conselho e a Comissão acordaram que os beneficiários de protecção internacional devem poder obter o estatuto de residente de longa duração previsto na Directiva 2004/83/CE em todos os Estados-Membros em condições comparáveis. Isto pressupõe a adopção de regras comuns a nível comunitário. A alteração da Directiva 2003/109/CE está em conformidade com o princípio da subsidiariedade e constitui o melhor método para garantir a igualdade de tratamento de todos os nacionais de países terceiros que residiram legalmente num Estado-Membro durante um certo período.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Princípio da proporcionalidade**

A proposta em análise está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, limitando-se ao necessário para atingir o seu objectivo. Ela estabelece princípios gerais mas deixa aos Estados-Membros a escolha da forma e dos meios mais adequados para os realizar no âmbito do seu quadro jurídico e contexto nacional. A directiva proposta estabelece apenas as condições para a aquisição do estatuto de residente de longa duração por nacionais de países terceiros que são igualmente beneficiários de protecção internacional. Os Estados-Membros, se assim o desejarem, podem estabelecer condições mais favoráveis para a aquisição de um estatuto permanente aplicável unicamente a nível nacional.

6. Considerações finais

É, ainda de salientar, que esta temática está a ser analisada pela Assembleia da República, tendo sido aprovada na generalidade, em 15 de Fevereiro de 2008, a Proposta de Lei n.º 174/X/3ª que *estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Março, e Directiva n.º 2005/85 do Conselho, de 1 de Dezembro.*

II – Das Conclusões

1. Em Junho de 2007, a Comissão das Comunidades Europeias emitiu a COM (2007) 298 final propondo a alteração da Directiva 2003/109/CE do Conselho a fim de alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional.
2. Esta proposta de alteração foi comunicada à Comissão de Assuntos Europeus que, por sua vez, a remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Liberdades e Garantias para que esta procedesse a uma análise, emissão de relatório e parecer da proposta.

3. Partindo do facto que os refugiados e outros beneficiários de protecção internacional não têm actualmente direito ao estatuto de residente de longa duração nos termos da Directiva 2003/109/CE, a proposta tem por objectivo incluir os beneficiários de protecção internacional no âmbito de aplicação desta directiva e adoptar um conjunto de regras comuns a nível comunitário que permita garantir a igualdade de tratamento de todos os nacionais de países terceiros que residiram legalmente num Estado-Membro durante cinco anos.
4. A proposta está em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 1999 e com o Programa de Haia de 2004 no que se refere ao tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros.
5. A Comissão procedeu à consulta das partes interessadas e à avaliação do impacto e, no geral, as partes consultadas saudaram a proposta.
6. A proposta aponta para uma harmonização dos processos de asilo dos Estados-Membros e afigura-se como uma mais valia para a UE.
7. A proposta está em conformidade com o princípio da subsidiariedade e constitui o melhor método para garantir a igualdade de tratamento de todos os nacionais de países terceiros que residiram legalmente durante cinco anos num Estado-Membro de acolhimento.
8. A proposta está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, limitando-se ao necessário para atingir o seu objectivo.

III – Do Parecer

Atentos os considerandos e as conclusões que antecedem, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é do parecer que o presente relatório se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de São Bento, 13 de Março de 2008

A Deputada Relatora

Celeste Correia

Celeste Correia

O Presidente da Comissão

Oswaldo de Castro

Oswaldo de Castro