**Isabel Cabrita**

**De:** Teresa Mendes [teresa.mendes@cpr.pt]
**Enviado:** sexta-feira, 17 de Janeiro de 2014 11:34
**Para:** Fernando Negrão
**Cc:** Comissão 1ª - CACDLG XII
**Assunto:** Comentários do CPR à Proposta de Lei 187-XII
**Anexos:** Coment CPR Prop Lei 187 XII_Especialidade_170114.pdf; PORTUGAL - UNHCR Comments 2007.pdf

Exmo Senhor,
Dr Fernando Negrão
Ilustre Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias,

Na sequência do envio das nossas observações preliminares aquando da votação da Proposta de Lei 187-XII, que procede à alteração da Lei 27/2008, de 30 de Junho na generalidade pela Assembleia da República, a 9 de Janeiro, remetemos agora em anexo os comentários do CPR ao respectivo articulado, com vista à sua análise em sede de especialidade.

Agradecendo, desde já, a audiência agendada para o próximo dia 21 de Janeiro e a atenção particular que V. Exa. tem concedido a este assunto, apresento os meus melhores cumprimentos e estima pessoal

Teresa Tito de Morais

---

Maria Teresa Tito de Morais Mendes
Presidente da Direcção do CPR

**CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS (CPR)**
(*Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas*)
Quinta do Pombeiro, Casa Senhorial Norte
Azinhaga do Pombeiro, s/n
1900-793 LISBOA - PORTUGAL
Tel. 21 831 43 72 - Fax. 21. 837 50 72
geral@cpr.pt - www.cpr.pt

Informe-se, partilhe, contribua...
www.cpr.pt/1familia

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
Entrada 485305
Data 17/01/2014

CPR

CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

# Proposta de Lei 187 - XII

# que altera a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho

## Comentários

## Conselho Português para os Refugiados

Janeiro de 2014



Mónica Farinha

João Vasconcelos

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta de Lei n.º 187/XII**

**Exposição de Motivos**

Em 2008 entrou em vigor um novo regime jurídico que definiu 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 o ordenamento jurídico nacional duas diretivas da União Europeia e procedendo à consolidação no direito nacional da transposição de uma terceira diretiva.

A União Europeia concluiu a aprovação do Sistema Europeu Comum de Asilo, que consiste num dos objetivos fundamentais da União Europeia na área da liberdade, segurança e justiça e que passa pela reformulação de três diretivas da União Europeia em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, de definição das condições para se beneficiar de proteção internacional e da adoção de procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.

A aprovação do Sistema Europeu Comum de Asilo projeta-se, igualmente, na aprovação do Regulamento (UE) n.º 603/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que altera 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 efetiva da Convenção de Dublin, bem como do 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.



A presente iniciativa legislativa é consubstanciada numa alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e incide, fundamentalmente, sobre os seguintes aspetos: 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.

O primeiro eixo 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

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Conselho, de 13 de dezembro de 2011, («Diretiva Qualificação»).

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»).

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»).

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.

Por último, e como resultado da avaliação feita da aplicação da lei em causa, aproveita-se o ensejo para introduzir alterações sentidas como necessárias nesta sede.

Neste contexto, 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.



Foram 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.

Assim:

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

ANEXO

**(a que se refere o artigo 6.º)**

**Republicação da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho**

CAPÍTULO I

**Disposições gerais**

Artigo 1.º

**Objeto**

1 - A presente lei estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as seguintes diretivas comunitárias:

*a)* Diretiva n.º 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e ao conteúdo da proteção concedida;

*b)* Diretiva n.º 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e perda do estatuto de refugiado;

*c)* Diretiva n.º 2011/95/UE, do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção;

*d)* 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.

2 - Simultaneamente, procede-se à consolidação no direito nacional da transposição da Diretiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de janeiro, efetuada pela Lei n.º 20/2006, de 23 de junho, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

asilo nos Estados membros.

Artigo 2.º

**Definições**

1 - Para efeitos do disposto na presente lei entende-se por:

*a)* «Autorização de residência», a autorização emitida pelas autoridades portuguesas nos termos legais que permite a um estrangeiro ou a um apátrida residir no território nacional;

*b)* «Beneficiário de proteção internacional», uma pessoa a quem foi concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária, definidos nas alíneas *i)* e *j)*;

*c)* «Centro de acolhimento», qualquer local utilizado para o alojamento coletivo dos requerentes de proteção internacional;

*d)* «Condições de acolhimento», o conjunto de medidas adotadas a favor dos requerentes de internacional, em conformidade com a presente lei;

**Proposta:**
**Certamente por lapso o legislador omitiu o termo "protecção" da alínea d) que deverá ter o seguinte articulado "*Condições de acolhimento", o conjunto de medidas adotadas a favor dos requerentes de protecção internacional; em conformidade com a presente lei.***



*e)* «Condições materiais de acolhimento», as condições de acolhimento que compreendem o alojamento, a alimentação, o vestuário e despesas de transporte, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios ou de cupões ou de subsídios para despesas diárias;

*f)* «Convenção de Genebra» a convenção relativa ao estatuto dos refugiados, celebrada em Genebra em 28 de julho de 1951, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967;

**Proposta:**
**Relativamente à alínea f) – que corresponde à alínea a) do artigo 2º da Directiva 2013/32/UE - cumpre clarificar que o Protocolo de Nova Iorque de 1967 não procedeu a uma alteração da Convenção de Genebra, pelo que o articulado da referida alínea deverá ser corrigido para *"Convenção de Genebra" a convenção relativa ao estatuto dos refugiados, celebrada em Genebra em 28 de julho de 1951, cujo âmbito de aplicação foi alargado pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967".***

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*g)* «Decisão definitiva», a decisão sobre o pedido de proteção internacional insuscetível de recurso independentemente de esse recurso;

**Proposta:**

**Relativamente à definição "decisão definitiva", constante desta alínea g) verifica-se que o texto da Proposta de Lei e o texto da sua republicação são diferentes. Na Proposta de Lei pode ler-se "*decisão definitiva", a decisão sobre o pedido de protecção internacional insuscetível de recurso*", na republicação a mesma definição surge como "*decisão sobre o pedido de protecção internacional insuscetível de recurso independentemente de esse recurso".* Sugerimos, por isso, a uniformização da definição.**

*h)* «Detenção», medida de confinamento de requerente de proteção internacional em zona especial, no interior da qual o requerente é privado da liberdade de circulação;

**Proposta:**

**Chamamos a atenção para a diferença entre o texto da Proposta de Lei e a sua republicação relativamente à definição do conceito "detenção". Com efeito, na Proposta de Lei detenção surge como "*medida de confinamento de requerente de protecção internacional em zona especial*" (alínea h), número 1, artigo 2º), na republicação da Lei 27/2008, de 30 de Junho, o mesmo conceito é definido como "*medida de confinamento de requerente de protecção internacional em zona especial, no interior da qual o requerente é privado de liberdade de circulação*", formulação idêntica à estabelecida na Directiva 2013/33/UE, que ora se pretende transpôr. Ora, não podendo existir tal dissonância entre ambos os textos, consideramos que o legislador deverá proceder à sua uniformização.**



*i)* «Estatuto de proteção subsidiária», o reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um estrangeiro ou de um apátrida como pessoa elegível para concessão de autorização de residência por razões humanitárias;

**Comentário:**

**A respeito do título de residência aqui referido remetemos para comentário ao número 2 do artigo 67º da presente Proposta de lei.**

*j)* «Estatuto de refugiado», o reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um estrangeiro ou de um apátrida como refugiado que nessa qualidade seja autorizado a permanecer em território nacional;

*k)* «Membros da família», os familiares do beneficiário de proteção internacional:

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*i)* Cônjuge ou parceiro não casado com quem mantenha uma união de facto;

*ii)* Filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges ou parceiro;

*iii)* Filhos menores adotados, por decisão da autoridade competente do país de origem, pelo requerente ou pelo cônjuge ou pelo parceiro;

*iv)* Ascendentes na linha reta e em primeiro grau do beneficiário de proteção internacional se este for menor e solteiro;

*v)* Adulto responsável por menor não acompanhado e solteiro;

*l)* «Menor», nacional de um país terceiro ou apátrida com menos de 18 anos de idade;

**Proposta:**

**Sobre a definição de "menor" constante das alíneas l) e m) deste número 1 sugerimos a alteração da respectiva designação por "criança". A este respeito conferir documento elaborado pelo ACNUR/Roma *"UNHCR Observations – Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC),* datado de Novembro de 2007 e elaborado aquando do processo legislativo anterior, mas cujos comentários então apresentados se mantêm pertinentes e actuais.**

**Nestes termos, todas as menções subsequentes, ao longo do texto da presente Proposta de Lei referentes a "menores" deverão ser alteradas e lidas como "crianças".**



*m)* «Menores não acompanhados», quaisquer pessoas nacionais de países terceiros ou apátridas com idade inferior a 18 anos que entrem em território nacional não acompanhadas por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por elas, enquanto não são efetivamente tomadas a cargo por essa pessoa, ou que tenham sido abandonados após a entrada em território nacional;

**Proposta:**

**Sobre a definição de "menor não acompanhado" constante da alínea m) deste número 1) consideramos importante a distinção entre crianças não acompanhadas e crianças separadas, propondo assim o seguinte articulado: "*Menores não acompanhados ou separados*", *quaisquer pessoas nacionais de países terceiros ou apátridas com idade inferior a 18 anos que entrem em território nacional, separadas de ambos os pais ou não acompanhadas por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por elas, enquanto não são efetivamente tomadas a cargo por essa pessoa, ou que tenham sido abandonados após a entrada em território nacional".***

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*n)* «Motivos da perseguição», os que fundamentam o receio fundado de o requerente ser perseguido, que devem ser apreciados tendo em conta as noções de:

*i)* «Raça», que inclui, nomeadamente, considerações associadas à cor, à ascendência ou à pertença a determinado grupo étnico;

*ii)* «Religião», que abrange, designadamente, o facto de se ter convicções teístas, não teístas e ateias, a participação ou a abstenção de participação em cerimónias de culto privadas ou públicas, quer a título individual, quer em conjunto com outras pessoas, noutros atos religiosos ou expressões de convicções, ou formas de comportamento pessoal ou comunitário fundadas em credos religiosos ou por estes impostas;

**Proposta:**
**Uma vez que o receio de perseguição em razão da religião inclui igualmente a liberdade de conversão religiosa esta deverá ser englobada na definição de "religião" constante deste ponto ii) da alínea n) do número 1. Propomos assim o seguinte articulado *"Religião", que abrange, designadamente, o facto de se ter convicções teístas, não teístas e ateias, a liberdade de conversão, a participação ou a abstenção de participação em cerimónias de culto privadas ou públicas ....".***



*iii)* «Nacionalidade», que não se limita à cidadania ou à sua ausência, mas abrange também, designadamente, a pertença a um grupo determinado pela sua identidade cultural, étnica ou linguística, pelas suas origens geográficas ou políticas comuns ou pela sua relação com a população de outro Estado;

*iv)* «Grupo», um grupo social específico nos casos concretos em que:

Os membros desse grupo partilham de uma característica inata ou de uma história comum que não pode ser alterada, ou partilham de uma característica ou crença considerada tão fundamental para a identidade ou consciência dos membros do grupo que não se pode exigir que a ela renunciem; e

Esse grupo tenha uma identidade distinta no país em questão, porque é encarado como diferente pela sociedade que o rodeia;

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**Sobre a definição de "grupo" constante da alínea n) conferir comentário supra referido do ACNUR ao artigo 2º, número 1 da alínea h) da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho no sentido da sua designação como "grupo social". No que concerne à definição de grupo social, propõe-se que apenas um dos seus elementos constitutivos – em alternativa uma característica inata/imutável ou a percepção social – seja suficiente para a subsunção de um grupo nesta definição - Cf. European Council on Refugees and Exiles, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Commission Proposal to Recast the Qualification Directive*, 12 de Março de 2010, disponível: http://www.refworld.org/docid/4b9e39e12.html.**

**Em consequência, sugere-se o seguinte articulado para o ponto iv) da alínea n) do presente artigo: "*«Grupo», um grupo social específico nos casos concretos em que:***

***Os membros desse grupo partilham de uma característica inata ou de uma história comum que não pode ser alterada, ou partilham de uma característica ou crença considerada tão fundamental para a identidade ou consciência dos membros do grupo que não se pode exigir que a ela renunciem; ou***

***Esse grupo tenha uma identidade distinta no país em questão, porque é encarado como diferente pela sociedade que o rodeia";***

*v)* «Opinião política», que inclui, designadamente, o facto de se possuir uma opinião, ideia ou ideal em matéria relacionada com os potenciais agentes da perseguição às suas políticas ou métodos, quer essa opinião, ideia ou ideal sejam ou não manifestados por atos do requerente;



*o)* «Órgão de decisão», órgão administrativo responsável pela apreciação dos pedidos de proteção internacional e competente para proferir uma decisão, em primeira instância, sobre esses pedidos;

*p)* «País de origem», o país ou países de nacionalidade ou, para os apátridas, o país em que tinham a sua residência habitual;

*q)* «País de origem seguro», o país de que o requerente é nacional ou, sendo apátrida, residente habitual, em relação ao qual o requerente não tenha invocado nenhum motivo grave para considerar que o mesmo não é seguro, tendo em conta as circunstâncias pessoais do requerente no que respeita ao preenchimento das condições para ser considerado refugiado e avaliado com base num conjunto de fontes de informação, incluindo, em especial, informações de outros Estados membros, do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), do Conselho da Europa e de outras organizações internacionais pertinentes;

**Proposta:**

**No que concerne ao conceito de "país de origem seguro", constante da alínea q), e das demais disposições da presente Proposta de Lei, é omitida a necessidade da aprovação de legislação complementar que designe os países de origem seguros para efeitos de determinação da concessão de protecção internacional em Portugal, bem como, parcialmente, os requisitos substantivos e adjectivos que deverão assistir a essa designação, constantes do artigo 37º e do Anexo I da Directiva 2013/32/UE.**

**Em consequência, sugere-se o seguinte articulado para esta alínea: "*País de origem seguro», o país de que o requerente é nacional ou, sendo apátrida, residente habitual, em relação ao qual o requerente não tenha invocado nenhum motivo grave para considerar que o mesmo não é seguro, tendo em conta as circunstâncias pessoais do requerente no que respeita ao preenchimento das condições para beneficiar de protecção subsidiária.***

***A designação de países de origem seguros, para efeitos da presente lei, depende da aprovação de legislação complementar para o efeito, nos termos das disposições aplicáveis da* Directiva 2013/32/UE."**

*r)* «País terceiro seguro», o país onde o requerente de asilo tenha permanecido ou transitado antes de chegar a Portugal e onde, comprovadamente, não seja objeto de ameaças à sua vida e liberdade, onde sejam respeitados o princípio de não repulsão e o direito de não ser objeto de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, e onde possa requerer o estatuto de refugiado e, sendo-lhe concedido, receber proteção, nos termos da Convenção de Genebra, observadas as seguintes regras:



*i)* Uma ligação entre o requerente de asilo e o país terceiro em causa que permita, em princípio, que essa pessoa se dirija para esse país;

*ii)* Certificação de que o conceito de país terceiro seguro pode ser aplicado a determinado país ou a determinado requerente, incluindo a análise casuística da segurança do país para determinado requerente e a designação nacional de países considerados geralmente seguros;

*iii)* Avaliação individual, nos termos do direito internacional, da segurança do país terceiro em questão para determinado requerente e que, no mínimo, autorize o requerente a contestar a aplicação do conceito de país terceiro seguro, com o fundamento de que seria submetido a tortura, tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante;

**Proposta:**

**No que concerne ao conceito de "país terceiro seguro", constante desta alínea r), cumpre relembrar o comentário supra referido do ACNUR ao artigo 2º número 1 alínea n) da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, bem como a jurisprudência do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa - processo n.º 439/10.3 BELSB, no sentido da sua desconformidade com o direito internacional dos refugiados na ausência de um acordo que defina claramente a repartição das responsabilidades mútuas em matéria de protecção internacional, devendo o mesmo acordo depender de o país terceiro em questão apresentar um sistema de protecção internacional de nível similar ao nacional.**

**Adicionalmente, o articulado do presente artigo, e das demais disposições da presente Proposta de Lei, apresentam um conjunto de desconformidades e de lacunas por relação com o disposto no artigo 38º da Directiva 2013/32/UE. Destacamos a menção dos requerentes de asilo como seus destinatários, ao invés dos beneficiários de protecção internacional; a não exigência da inexistência de um risco de ofensa grave no país terceiro seguro; a não regulação da metodologia para a aplicação do conceito em apreço; a ausência de consagração expressa da possibilidade de o requerente contestar a existência de uma ligação ao país terceiro neste contexto.**

**Em consequência, sugere-se o seguinte articulado para esta alínea: «*País terceiro seguro», o país onde o requerente de protecção internacional tenha permanecido ou transitado antes de chegar a Portugal e onde, comprovadamente, não seja objeto de ameaças à sua vida e liberdade, onde sejam respeitados o princípio de não repulsão e o direito de não ser objeto de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, e onde possa requerer o estatuto de refugiado e, sendo-lhe concedido, receber proteção, nos termos da Convenção de Genebra, observadas as seguintes regras:***

***i) A existência de um tratado ou convenção internacional entre o Estado português e o país terceiro que regule as condições de acesso do requerente à protecção internacional, em conformidade com disposto no presente artigo;***

***ii) Uma ligação entre o requerente de protecção internacional e o país terceiro em causa que permita, em princípio, que essa pessoa se dirija para esse país, sem prejuízo da faculdade de o requerente contestar a existência dessa ligação;***

***iii) A inexistência de um risco de sofrer ofensa grave, nos termos do disposto no artigo 7º;***

***iv) Certificação de que o conceito de país terceiro seguro pode ser aplicado a determinado país ou a determinado requerente, incluindo a análise casuística da segurança do país para determinado requerente e a designação nacional de países considerados geralmente seguros;***

***v)Avaliação individual, nos termos do direito internacional, da segurança do país terceiro em questão para determinado requerente e que, no mínimo, autorize o requerente a contestar a aplicação do conceito de país terceiro seguro, com o fundamento de que o país terceiro não é seguro nas suas circunstâncias específicas.***



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*s)* «Pedido de proteção internacional», pedido de proteção apresentado por estrangeiro ou apátrida que pretenda beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e não solicite expressamente outra forma de proteção suscetível de ser objeto de um pedido separado;

*t)* «Pedido subsequente», pedido de proteção internacional apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido anterior, incluindo os casos em que o requerente tenha desistido expressamente do pedido e aqueles em que tenha havido uma decisão de indeferimento na sequência da sua desistência implícita;

*u)* [*Revogada*];

*v)* «Perda de proteção internacional», o efeito decorrente da cessação, revogação, supressão ou recusa de renovação do direito de asilo ou de proteção subsidiária;

*w)* «Permanência no país», a permanência em Portugal, onde foi apresentado o pedido de proteção internacional ou onde o mesmo está a ser apreciado, incluindo a fronteira e as zonas de trânsito;

*x)* «Pessoa elegível para proteção subsidiária», o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que não possa voltar para o seu país de origem ou, no caso do apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correr um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 7.º, e ao qual não se aplique o n.º 1 do artigo 9.º, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país;

*y)* «Pessoas particularmente vulneráveis», pessoas com necessidades especiais, designadamente os menores, os menores não acompanhados, os deficientes, os idosos, as grávidas, os membros de famílias monoparentais com filhos menores e as pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual;

*z)* «Primeiro país de asilo», o país no qual o requerente tenha sido reconhecido como refugiado e possa ainda beneficiar dessa proteção ou usufruir nesse país de proteção efetiva, nos termos da Convenção de Genebra, e onde, comprovadamente, não seja objeto de ameaças à sua vida e liberdade, onde sejam respeitados o princípio de não repulsão e o direito de não ser objeto de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, desde que seja readmitido nesse país;



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*aa)* «Proibição de repelir» ('princípio de não repulsão ou *non-refoulement*')», o princípio de direito de asilo internacional, consagrado no artigo 33.º da Convenção de Genebra, nos termos do qual os requerentes de asilo devem ser protegidos contra a expulsão ou repulsão, direta ou indireta, para um local onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, não se aplicando esta proteção a quem constitua uma ameaça para a segurança nacional ou tenha sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave;

**Comentário:**
**No que concerne à definição do princípio de *non refoulement* vertida no presente artigo, consultar comentário ao artigo 47º da presente proposta de lei.**

*ab)* «Proteção internacional», o estatuto de proteção subsidiária e o estatuto de refugiado, definidos nas alíneas *i)* e *j)*;

*ac)* «Refugiado», o estrangeiro ou apátrida que, receando com razão ser perseguido em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana ou em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas, ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o disposto no artigo 9.º;

*ad)* «Representante», a pessoa que age em nome de uma organização que representa um menor não acompanhado, na qualidade de tutor legal, a pessoa que age em nome de uma organização nacional que, nos termos da lei, seja responsável pela assistência e bem-estar dos menores, ou qualquer outro representante adequado designado, de acordo com a lei, para defender os interesses do menor não acompanhado;

*ae)* «Requerente», um estrangeiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva;

*af)* «Requerente com necessidade de garantias processuais especiais», um requerente cuja capacidade de exercer os direitos e cumprir as obrigações previstos na



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

presente lei é limitada por força de circunstâncias pessoais;

*ag)* «Requerente com necessidades de acolhimento especiais», uma pessoa vulnerável, designadamente menores, menores não acompanhados, deficientes, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores, vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas com doenças graves, pessoas com perturbações mentais e pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação, ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, como as vítimas de violência doméstica e as vítimas de mutilação genital feminina, que carece de garantias especiais a fim de usufruir dos direitos e cumprir as obrigações previstas na presente lei;

*ah)* «Retirada do estatuto de proteção internacional», a decisão proferida por autoridade competente que revoga, suprime ou recusa a renovação do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária a uma pessoa.

2 - Para efeitos do disposto na subalínea *iv)* da alínea *n)* do número anterior, dependendo das circunstâncias no país de origem, um grupo social específico pode incluir um grupo baseado na identidade de género ou numa característica comum de orientação sexual, não podendo esta ser entendida como incluindo atos tipificados como crime, de acordo com a lei, bem como considerar os aspetos relacionados com o género, embora este por si só não deva criar uma presunção para a qualificação como grupo.



CAPÍTULO II

**Beneficiários de proteção internacional**

Artigo 3.º

**Concessão do direito de asilo**

1 - É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.

2 - Têm ainda direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

3 - O asilo só pode ser concedido ao estrangeiro que tiver mais de uma nacionalidade quando os motivos de perseguição referidos nos números anteriores se verifiquem relativamente a todos os Estados de que seja nacional.

4 - Para efeitos do n.º 2, é irrelevante que o requerente possua efetivamente a característica associada à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou político que induz a perseguição, desde que tal característica lhe seja atribuída pelo agente da perseguição.

**Proposta:**

**A definição de refugiado constante do número 2 do presente artigo não coincide com a letra das demais disposições da Proposta de Lei, bem como com o direito internacional dos refugiados e da União Europeia aplicáveis, constantes, respectivamente, da alínea ac) do número 1 do artigo 2º da presente proposta de lei, do artigo 1-A (2) da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, e do artigo 2º alínea d) da Directiva 2011/95/UE. A este respeito conferir documento elaborado pelo ACNUR / Roma *"UNHCR Observations – Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC),* datado de Novembro de 2007 e elaborado aquando do processo legislativo anterior, mas cujos comentários, constantes da página 4, se mantêm pertinentes e actuais.**

**Em consequência, sugere-se o seguinte articulado para o número 2 do presente artigo:**

***"Têm ainda direito à concessão de asilo o estrangeiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar."***



Artigo 4.º

**Efeitos da concessão do direito de asilo**

A concessão do direito de asilo nos termos do artigo anterior confere ao beneficiado o estatuto de refugiado, nos termos da presente lei, sem prejuízo do disposto em tratados ou convenções internacionais de que Portugal seja parte ou a que adira.

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**A concessão de protecção internacional, entendida como conjunto de direitos civis, políticos, sociais e económicos consagrados, nomeadamente, na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e nos demais instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, bem como no direito da União Europeia e na ordem jurídica nacional, é antes consequência, e não causa do reconhecimento do estatuto de refugiado, que consiste, por sua vez, em acto meramente declarativo (cf. comentário supra referido do ACNUR / Roma "*UNHCR Observations – Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC),* datado de Novembro de 2007 e elaborado aquando do processo legislativo anterior, mas cujos comentários, constantes da página 10, se mantêm pertinentes e actuais; Também "*Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*", ACNUR, Genebra, janeiro, 1992)**

**Nesse sentido, sugere-se o seguinte articulado para o artigo 4º: "*O reconhecimento do estatuto de refugiado nos termos do artigo anterior confere ao beneficiado o direito de asilo, nos termos da presente lei, sem prejuízo do disposto em tratados ou convenções internacionais de que Portugal seja parte ou a que adira.*"**

Artigo 5.º

**Atos de perseguição**

1 - Para efeitos do artigo 3.º, os atos de perseguição suscetíveis de fundamentar o direito de asilo devem constituir, pela sua natureza ou reiteração, grave violação de direitos fundamentais, ou traduzir-se num conjunto de medidas que, pelo seu cúmulo, natureza ou repetição, afetem o estrangeiro ou apátrida de forma semelhante à que resulta de uma grave violação de direitos fundamentais.

2 - Os atos de perseguição referidos no número anterior podem, nomeadamente, assumir as seguintes formas:

*a)* Atos de violência física ou mental, inclusive de natureza sexual;

*b)* Medidas legais, administrativas, policiais ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória;

*c)* Ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias;

*d)* Recusa de acesso a recurso judicial que se traduza em sanção desproporcionada ou discriminatória;

*e)* Ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito na qual o cumprimento do serviço militar implicasse a prática de crime ou ato suscetível de provocar a exclusão do estatuto de refugiado, nos termos da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 9.º;



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*f)* Atos cometidos especificamente em razão do género ou contra menores.

3 - As informações necessárias para a tomada de decisões sobre o estatuto de proteção internacional não podem ser obtidas de tal forma que os agentes de perseguição fiquem informados sobre o facto de o estatuto estar a ser considerado ou colocar em perigo a integridade física do requerente ou da sua família em Portugal ou no Estado de origem.

4 - Para efeitos do reconhecimento do direito de asilo tem de existir um nexo entre os motivos da perseguição e os atos de perseguição referidos no n.º 1, ou a falta de proteção em relação a tais atos.

**Proposta:**

**A natureza indeterminada do conceito "perseguição", constante da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, confere-lhe a flexibilidade e a abrangência necessárias ao enquadramento das mais diversas formas de violação dos direitos fundamentais dos indivíduos, individual ou colectivamente considerados, dessa forma garantindo a sua utilidade enquanto critério de determinação do acesso à protecção internacional.**

**Ao consagrar uma lista de medidas persecutórias, ainda que não taxativa, centrada em exemplos de graves violações dos direitos humanos de cidadãos individualmente motivadas, o articulado do presente artigo contribui para um entendimento redutor do conceito perseguição, que exclui do seu âmbito de aplicação formas relevantes de violação dos direitos fundamentais dos indivíduos, como sejam os conflitos armados étnica ou religiosamente motivados, ou medidas discriminatórias gravemente prejudiciais. - cf. comentário supra referido do ACNUR / Roma *"UNHCR Observations – Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC),* datado de Novembro de 2007 e elaborado aquando do processo legislativo anterior, mas cujos comentários, constantes da página 11, mantém a sua actualidade e pertinência.**

**Nesse sentido, sugere-se a revogação do artigo 5º, por desnecessário, ou a alteração do respectivo articulado do número 1 nos termos seguintes:**

***"1- Para efeitos do artigo 3.º, os atos de perseguição suscetíveis de fundamentar o direito de asilo devem constituir, <u>independentemente do seu carácter individual ou colectivo</u>, grave violação de direitos fundamentais pela sua natureza ou reiteração, ou traduzir-se num conjunto de medidas que, pelo seu cúmulo, natureza ou repetição, afetem o estrangeiro ou apátrida de forma semelhante à que resulta de uma grave violação de direitos fundamentais".***



Artigo 6.º

**Agentes da perseguição**

1 - São agentes de perseguição:

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*a)* O Estado;

*b)* Os partidos ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respetivo território;

*c)* Os agentes não estatais, se ficar provado que os agentes mencionados nas alíneas *a)* e *b*), são incapazes ou não querem proporcionar proteção contra a perseguição, nos termos do número seguinte.

2 - Para efeitos da alínea *c)* do número anterior, considera-se que existe proteção sempre que os agentes mencionados nas alíneas *a)* e *b)* do número anterior adotem medidas adequadas para impedir, de forma efetiva e não temporária, a prática de atos de perseguição, por via, nomeadamente, da introdução de um sistema jurídico eficaz para detetar, proceder judicialmente e punir esses atos, desde que o requerente tenha acesso a proteção efetiva.

**Comentário:**

**1) O presente artigo consagra a possibilidade de o Estado português se eximir da sua responsabilidade em matéria de protecção internacional, invocando a natureza subsidiária da mesma por relação com a de uma entidade não estatal, como sejam os partidos políticos ("as partes" segundo termo constante da alínea b), do número 1 do artigo 6 da Directiva 2011/95/UE) que controlam parcialmente o território de um Estado, não obstante estas não disporem, nos termos do Direito Internacional, dos necessários poderes de autoridade pública para o efeito, e como tal da capacidade para garantir o Estado de Direito e os direitos fundamentais dos seus cidadãos - conferir o comentário supra referido do ACNUR ao artigo 6º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho nomeadamente no que se refere à designação de entidades não estatais como possíveis agentes de protecção;**

**2)Constitui aspecto positivo o melhor enquadramento das medidas adequadas para impedir a prática de actos de perseguição por agentes "*de forma efectiva e não temporária*", no número 2, deste artigo 6º.**

**Proposta:**

**1)Com o objectivo de clarificar o âmbito de aplicação do presente artigo, que procede à transposição dos artigos 6º e 7º da Directiva 2011/95/EU, nos seus artigos 1º e 2º, respectivamente, tal como acima referido, propomos que da sua epígrafe passe a constar "*Agentes de perseguição e de protecção*".**

**2) Tendo em conta o acima exposto, sugere-se a alteração do articulado do número 2 nos termos seguintes: "*Para efeitos da alínea c) do número anterior, considera-se que existe proteção sempre que os agentes mencionados na alínea a) do número anterior adotem medidas adequadas para impedir, de forma efetiva e não temporária, a prática de atos de perseguição, por via, nomeadamente, da introdução de um sistema jurídico eficaz para detetar, proceder judicialmente e punir esses atos, desde que o requerente tenha acesso a proteção efetiva.*"**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 7.º

**Proteção subsidiária**

1 - É concedida autorização de residência por razões humanitárias aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições do artigo 3.º e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave.

2 - Para efeitos do número anterior, considera-se ofensa grave, nomeadamente:

*a)* A pena de morte ou execução;

*b)* A tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu País de origem; ou

*c)* A ameaça grave contra a vida ou a integridade física do requerente, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos.

3 - É correspondentemente aplicável o disposto no artigo anterior.

**Proposta:**

**O número 1 do presente artigo consagra a "sistemática violação dos direitos humanos", a par do "risco de sofrer ofensa grave", como um fundamento autónomo para a concessão de protecção subsidiária, para em seguida referir a violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos na alínea c) do seu número 2 como uma modalidade de ofensa grave, o que se presta a alguma confusão aquando da interpretação sistemática da disposição.**

**Nesse sentido, sugere-se a alteração do respectivo articulado nos termos seguintes:**

***1- É concedida autorização de residência por razões humanitárias aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições do artigo 3.º e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual por correrem o risco de sofrer ofensa grave.***

***2- Para efeitos do número anterior, considera-se ofensa grave, nomeadamente:***

***a) A pena de morte ou execução;***

***b) A tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu País de origem; ou***

***c) A ameaça grave contra a vida ou a integridade física do requerente, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação sistemática, generalizada ou indiscriminada de direitos humanos.***



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 8.º

**Proteção *sur place***

1 - O receio fundado de ser perseguido, nos termos do artigo 3.º, ou o risco de sofrer ofensa grave, nos termos do artigo anterior, podem ter por base acontecimentos ocorridos ou atividades exercidas após a saída do Estado da nacionalidade ou da residência habitual, especialmente se for demonstrado que as atividades que baseiam o pedido de proteção internacional constituem a expressão e a continuação de convicções ou orientações já manifestadas naquele Estado.

2 - O disposto no número anterior não é aplicável quando o receio ou o risco tiverem origem em circunstâncias criadas pelo estrangeiro ou apátrida após a sua saída do Estado da nacionalidade ou da residência habitual, exclusivamente com o fim de beneficiar, sem fundamento bastante, do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária.

Artigo 9.º

**Exclusão do asilo e proteção subsidiária**

1 - Não pode beneficiar do estatuto de refugiado o estrangeiro ou apátrida quando:

*a)* Esteja abrangido pelo âmbito do ponto D do artigo 1.º da Convenção de Genebra, relativa à proteção ou assistência por parte de órgãos ou agências das Nações Unidas, que não seja o ACNUR, desde que essa proteção ou assistência não tenha cessado por qualquer razão sem que a situação da pessoa em causa tenha sido definitivamente resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas;

*b)* As autoridades competentes do país em que tiver estabelecido a sua residência considerarem que tem os direitos e os deveres de quem possui a nacionalidade desse país ou direitos e deveres equivalentes;

*c)* Existam suspeitas graves de que:

*i)* Praticou crime contra a paz, crime de guerra ou crime contra a humanidade, nos termos dos instrumentos internacionais que estabelecem disposições relativas a estes crimes;

*ii)* Praticou crime doloso de direito comum punível com pena de prisão superior a três anos fora do território português, antes de ter sido admitido como refugiado;

*iii)* Praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.º e 2.º da Carta das Nações Unidas.

*d)* Represente perigo ou fundada ameaça para a segurança interna ou externa ou para a ordem pública.

2 - Não pode beneficiar do estatuto de proteção subsidiária o estrangeiro ou apátrida quando:

*a)* Se verifique alguma das situações a que se refere a alínea *c)* do número anterior;

*b)* Represente perigo ou fundada ameaça para a segurança interna ou externa ou para a ordem pública;

*c)* Tiver cometido um ou mais crimes não abrangidos pela alínea *c)* do n.º 1 que seriam puníveis com pena de prisão caso tivessem sido praticados no território português, e tiver deixado o seu país de origem unicamente com o objetivo de evitar sanção decorrente desse crime ou crimes.

3 - [*Revogado*].

4 - São ainda consideradas, para efeitos da aplicação da alínea *c)* do n.º 1 e das alíneas *a)* e *c)* do n.º 2, as pessoas às quais seja aplicável o disposto nos artigos 26.º e 27.º do Código Penal.

**Comentário:**

**O regime do presente artigo é desconforme ao consagrado na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e na Directiva 2011/95/EU, porquanto alarga a lista taxativa de cláusulas de exclusão do estatuto de refugiado constante, respectivamente, dos artigos 1-D, 1-E e 1-F da Convenção, e do artigo 12º da Directiva. Tal é o caso no que concerne, em primeiro lugar, à existência de suspeitas graves de que o requerente "*praticou crime doloso de direito comum punível com pena de prisão superior a três anos fora do território português, antes de ter sido admitido como refugiado*" (ponto ii) da alínea c) do n.º 1 – cf. por oposição, os artigos 1-F (b) da Convenção e 12º n.º 2 alínea b) *da* Directiva 2011/95/UE); e à eventualidade em que existem suspeitas de que o estrangeiro ou apátrida "*represente perigo ou fundada ameaça para a segurança interna ou externa ou para a ordem pública.*" (alínea d) do n.º 1 - cf. por oposição, os artigos 1-D, 1-E e 1-F da Convenção e 12º da Directiva 2011/95/UE).**

**Proposta:**

**Em consequência, sugere-se a revogação da alínea d) do número 1 do presente artigo e a introdução das alterações seguintes ao articulado do ponto ii) da alínea c) do número 1: "*Praticou grave crime doloso de direito comum fora do território português, antes de ter sido admitido como refugiado*".**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

CAPÍTULO III

**Procedimento**

SECÇÃO I

**Disposições comuns**

Artigo 10.º

**Pedido de proteção internacional**

1 - Presume-se que qualquer pedido de proteção, ainda que implícito, é um pedido de proteção internacional, conforme o disposto na alínea *s)* do n.º 1 do artigo 2.º.

2 - Na apreciação dos pedidos de proteção internacional deve ser determinado, em primeiro lugar, se o requerente preenche as condições para beneficiar do estatuto de refugiado ou, caso contrário, se é elegível para proteção subsidiária.

3 - Os pedidos de proteção internacional apresentados às autoridades de outros Estados-Membros que procedam a controlos fronteiriços ou de imigração em território nacional são apreciados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

**Comentário:**

**1)Constitui aspecto positivo a expressa clarificação da complementaridade da protecção subsidiária relativamente ao estatuto de refugiado na apreciação dos pedidos de protecção internacional;**

**2)O número 3, do presente artigo procede à transposição do número 5 do artigo 4º da Directiva 2013/32/UE.**



**Proposta:**

**Pela sua relevância propomos a transposição para o presente artigo do número 1, do artigo 8º da Directiva 2013/32/UE referente à informação a prestar em postos de fronteira e centros de detenção. Com efeito, a intervenção do ACNUR ou outras organizações não-governamentais tem início apenas e após a apresentação do pedido de protecção internacional, pelo que a informação ali referida assume importância, tendo em conta a acessibilidade ao procedimento.**

**Assim sendo, propomos a inclusão de um novo número ao presente artigo com a seguinte formulação: "*Se houver indicações de que os nacionais de países terceiros ou apátridas colocados em centros de instalação temporária ou presentes em postos de fronteira, incluindo as zonas de trânsito nas fronteiras externas, podem querer apresentar um pedido de protecção internacional, ser-lhes-ão prestadas informações sobre a possibilidade de o fazer".***

Artigo 11.º

**Direito de permanência no território nacional**

1 - Os requerentes de proteção internacional são autorizados a permanecer em território nacional até à decisão sobre a admissibilidade do pedido.

2 - Este direito de permanência não habilita o requerente à emissão de uma autorização de residência.

**Comentário:**

**O presente artigo é causador de dificuldades na interpretação sistemática das disposições da presente Proposta de Lei relativas ao direito de permanência dos requerentes de asilo em território nacional que não se resume ao período compreendido entre a apresentação do pedido de asilo e a decisão relativa à respectiva admissibilidade, podendo estender-se, desde logo, ao período da pendência da impugnação jurisdicional da eventual decisão de inadmissibilidade do pedido de asilo (artigo 22º da Proposta de Lei), durante o qual estes se mantém na posse da respectiva declaração comprovativa da apresentação do pedido de asilo que faz menção expressa ao direito de permanência em território nacional. A sua permanência em território nacional encontra-se assegurada, igualmente, após a decisão de admissibilidade favorável do seu pedido, nos termos do disposto no artigo 26º, número 4 e 27º da Proposta de Lei. Recordamos, igualmente, que o presente artigo se encontra inserido na Secção I relativa às "Disposições Comuns"do procedimento de asilo, que abrange ambas as fases de admissibilidade e de instrução do procedimento de asilo, o que contribui para a confusão aqui identificada.**

**Finalmente, a letra do artigo assenta no entendimento, dificilmente compaginável com as obrigações internacionais do Estado português e o regime resultante da Directiva 2013/32/UE, de que todos os pedidos de protecção internacional são objecto de uma decisão relativa à respectiva admissibilidade – cf comentário ao artigo 19º da presente proposta de lei.**



**Proposta:**

**Por forma a garantir a necessária segurança jurídica e a coerência sistemática das disposições da presente proposta de lei, sugere-se assim que a letra do número 1 do presente artigo seja alterada como segue: "*Os requerentes de proteção internacional são autorizados a permanecer em território nacional* *até à decisão final sobre o seu***

Artigo 12.º

**Efeitos do pedido de proteção internacional sobre infrações relativas à entrada no país**

1 - A apresentação do pedido de proteção internacional obsta ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo por entrada irregular em território nacional ou processo criminal por factos praticados com a finalidade de aceder a território nacional, que se mostrem necessários, adequados e proporcionais a essa finalidade, instaurado contra o requerente e

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

membros da família que o acompanhem.

2 - O procedimento ou o processo são arquivados caso seja concedida proteção internacional.

3 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, o pedido de proteção internacional e a decisão sobre o mesmo são comunicados à entidade onde correr o procedimento administrativo ou processo criminal, no prazo de cinco dias úteis.

**Comentário:**

**Constitui aspecto positivo a equiparação dos processos criminais por factos praticados com a finalidade de aceder a território nacional aos procedimentos administrativos por entrada irregular em território nacional no âmbito do procedimento de asilo (número 1, do artigo 12º).**

**Não concordamos com a interpretação que considera estarmos perante uma cláusula geral de não punibilidade da ilicitude penal da conduta do requerente, através da qual se legitima a prática de todos os tipos criminais, desde que a finalidade seja a de entrar em território nacional. Este artigo pretende enquadrar situações substanciadas através do conceito de "estado de necessidade desculpante", tal como decorre do artigo 31º da Convenção de Genebra de 1951. Quaisquer outras fora deste âmbito poderão ser analisadas e enquadradas no âmbito das cláusulas de exclusão. Com efeito, quer o regime do asilo, quer o regime jurídico penal responderão eficazmente às situações descritas.**



Artigo 13.º

**Apresentação do pedido**

1 - O estrangeiro ou apátrida, que entre em território nacional a fim de obter proteção internacional, deve apresentar sem demora o seu pedido ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ou a qualquer outra autoridade policial, podendo fazê-lo por escrito ou oralmente, sendo neste caso lavrado auto.

2 - Qualquer autoridade policial que receba o pedido referido no n.º 1 remete-o ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no prazo de quarenta e oito horas.

3 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa, imediatamente, o representante do ACNUR, ou organização não governamental que atue em seu nome, da apresentação do pedido de proteção internacional, podendo estes contactar o requerente logo após a receção de tal comunicação com o objetivo de o informar sobre o respetivo procedimento, bem como sobre a sua possível intervenção no mesmo, a qual depende de consentimento do requerente.

4 - O requerente pode solicitar, até à decisão do pedido de proteção internacional, a sua extensão aos membros da família que o acompanhem, quer sejam menores ou maiores, devendo, neste caso, o pedido ser precedido de consentimento prévio expresso das

pessoas a cargo, sob pena de inadmissibilidade.

5 - Antes de ser solicitado o consentimento prévio a que se refere o número anterior, os membros da família devem ser informados, em privado, das consequências processuais relevantes da apresentação de um pedido em seu nome e do direito que lhes assiste de apresentar um pedido de proteção internacional separado.

6 - O requerente menor pode apresentar um pedido em seu nome.

7 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede ao registo do pedido de proteção internacional no prazo de três dias úteis após a apresentação do mesmo.

**Comentário:**

**A presente proposta operou, na sequência das observações apresentadas pelo CPR, uma alteração relevante ao regime previsto no anteprojecto neste particular, que limitava significativamente o papel consultivo do CPR, e do ACNUR, no âmbito do procedimento de asilo.**

**Semelhante opção, manifestamente desconforme com um regime unanimemente sufragado pela Assembleia da República em duas ocasiões anteriores nos últimos 15 anos – respectivamente, quanto à Lei n.º 15/98, de 26 de Março e Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho – bem como com o previsto no artigo 29º da Directiva 2013/32/EU, foi agora temperada, no que ao CPR diz respeito, pela consagração de um papel de supervisão do procedimento de asilo a cargo do *"representante do ACNUR, ou organização não governamental que actue em seu nome"* nos termos do artigo 35º da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados.**

**O CPR louva esta mudança de rumo relativamente a uma proposta cuja legalidade, e impacto negativo na garantia de um procedimento de asilo justo e eficaz em Portugal, merecia a maior das preocupações.**

**Ao limitar o acompanhamento e a intervenção consultiva do ACNUR/CPR, entidades independentes, imparciais e com um mandato unanimemente reconhecido para a protecção dos refugiados, o anteprojecto perigava o equilíbrio e a qualidade processual que as referidas entidades procuram garantir, e que em boa hora a presente Proposta de Lei reintroduz.**

**Tal alteração só será compreensível à luz de uma avaliação da aplicação da lei em causa – mencionada no Preâmbulo – que concluiu pela necessidade e utilidade desse trabalho desenvolvido pelo CPR nos últimos quinze anos, enquanto representante do ACNUR em Portugal, na promoção do asilo e dos direitos humanos dos requerentes de asilo e refugiados.**

**Durante as consultas prévias realizadas com vista à preparação da presente Proposta de Lei, e nomeadamente no quadro de um pedido de clarificação do Governo português dirigido ao ACNUR sobre a natureza da parceria entre o CPR e aquela organização internacional, desde 1993, o Governo português foi informado do seguinte:**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário (contin.):**

**"(...)** ***O CPR assumiu funções importantes em relação ao procedimento de asilo, tal como reflectido nas disposições das Leis de Asilo (n.º 15/98 de 26 de Março e n.º 27/2008, de 30 de Junho), recebendo informação sobre pedidos de asilo, recebendo notificações de decisões, e dispondo da possibilidade de fornecer comentários sobre pedidos de asilo e decisões, funções desempenhadas na totalidade a pedido do ACNUR, e prestando aconselhamento e apoio jurídico a requerentes de asilo e refugiados.***

***É do interesse do ACNUR que o CPR continue a realizar estas funções operacionais em representação do ACNUR, nos termos do artigo 29 n.º 1 da Directiva do Procedimento revista, em estreita cooperação com as autoridades portuguesas e o ACNUR.(...)".***

**No mesmo sentido, cf. Conselho da Europa, Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância,** ***Relatório da ECRI sobre Portugal (quarto ciclo de avaliação),*** **09/07/2013, disponível em http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Portugal/PRT-CbC-IV-2013-020-PRT.pdf**

**Em nosso entendimento, a transposição do artigo 29º da Directiva 2013/32/EU em nada colide, contudo, com o reconhecimento expresso do CPR na letra da lei – a par do** ***"representante do ACNUR"*** **- enquanto organização que, de antemão, sabemos irá assumir funções de supervisão no quadro do novo regime jurídico-legal do que se perfila, dada a sua qualidade de parceiro e representante do ACNUR em Portugal há mais de 20 anos, e a manifestação inequívoca do desejo deste de "*****que o CPR continue a realizar estas funções operacionais em representação do ACNUR"*** **no futuro. Neste contexto, a ausência de uma menção expressa na letra da lei às funções de supervisão do CPR no âmbito do procedimento de asilo surge-nos como infundada, mas igualmente causadora de uma insegurança jurídica desnecessária para os principais interessados e destinatários deste regime jurídico-legal - os requerentes de asilo. Em particular, se considerarmos a situação de manifesta vulnerabilidade e natural desconfiança em que aqueles se encontram, nomeadamente no quadro de procedimentos acelerados e nos postos de fronteira, e as alterações que se introduzem nesta Proposta de Lei relativamente à necessidade de um consentimento prévio daqueles para a intervenção desta organização.**

**A clarificação legal do papel do CPR, como representante do ACNUR e como entidade que promove os direitos humanos, e, em particular, o direito de asilo em Portugal, permitirá ainda o estabelecimento de um quadro de maior segurança e confiança entre todos os intervenientes no procedimento de asilo, promovendo a estabilidade processual e jurídica, bem como a aplicação prática e efectiva deste novo regime legal.**



**Proposta:**

**O número 3, do artigo 13 deverá ter a seguinte redacção "*****O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa, imediatamente, o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, da apresentação do pedido (...)".***

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 14.º

**Comprovativo de apresentação do pedido e informações**

1 - Até três dias após registo, é entregue ao requerente declaração comprovativa de apresentação do pedido de proteção internacional que, simultaneamente atesta que o seu titular está autorizado a permanecer em território nacional enquanto o mesmo estiver pendente.

2 - Ao requerente de proteção internacional é dado conhecimento dos seus direitos e deveres numa língua que este possa razoavelmente compreender.

**Proposta:**

**1)O número 2 refere-se à língua em que será dado conhecimento ao requerente dos direitos e deveres que lhe assistem. A comunicação efectiva e adequada entre os diversos intervenientes, e em especial entre o órgão de decisão e o requerente é princípio basilar do procedimento de protecção internacional. Assim, de acordo com a formulação constante na alínea a) do número 1, do artigo 12 da Directiva 2013/32/UE, propõe-se a alteração de *"língua que este possa razoavelmente compreender"* para *"língua que compreenda ou que seja razoável presumir que compreenda",* assim procedendo igualmente à harmonização com outros artigos da presente Proposta de Lei, nomeadamente, números 2 e 6 do artigo 24º, número 6 do artigo 29º, números 2 e 5 do artigo 35B, número 2 do artigo 37, número 3 do artigo 43º e artigo 66º;**

**2)Tendo em conta alterações recentes quanto ao padrão de apresentação de pedidos de asilo em Portugal propõe-se, à cautela, a transposição para este artigo, como número 3, do número 5 do artigo 6º da Directiva 2013/32/EU *"Nos casos em que o pedido simultâneo de protecção internacional por um grande número de nacionais de países terceiros ou de apátridas torne muito difícil na prática respeitar o prazo de 3 dias fixado no número 1, o prazo referido poderá ser fixado em 10 dias úteis."***



Artigo 15.º

**Deveres dos requerentes de proteção internacional**

1 - O requerente deve apresentar todos os elementos necessários para justificar o pedido de proteção internacional, nomeadamente:

*a)* Identificação do requerente e dos membros da sua família;

*b)* Indicação da sua nacionalidade, país ou países e local ou locais de residência anteriores;

*c)* Indicação de pedidos de proteção internacional anteriores;

*d)* Relato das circunstâncias ou factos que fundamentam a necessidade de proteção internacional;

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*e)* Permitir a recolha das impressões digitais de todos os dedos, desde que tenha, pelo menos, 14 anos de idade, nos termos previstos no 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;

*f)* Manter o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informado sobre a sua residência, devendo imediatamente comunicar a este serviço qualquer alteração de morada;

*g)* Comparecer perante o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras quando para esse efeito for solicitado, relativamente a qualquer circunstância do seu pedido.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, deve ainda o requerente, juntamente com o pedido de proteção internacional, apresentar os documentos de identificação e de viagem de que disponha, bem como elementos de prova, podendo apresentar testemunhas em número não superior a 10.

Artigo 15.º-A

**Tradução de documentos**

1 - Ao apresentar os elementos de prova referidos no n.º 2 do artigo anterior, o requerente deve providenciar pela sua tradução para língua portuguesa.

2 - A pedido do requerente, quando este comprovadamente não disponha de meios suficientes, o Serviço de Estrangeiras e Fronteiras providencia pela tradução dos documentos.



3 - Para efeitos do disposto no número anterior, o requerente deve comprovar a relevância dos documentos a traduzir para a apreciação do pedido, competindo ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras avaliar da pertinência daquela tradução.

4 - A tradução dos documentos referida nos números anteriores deve ser efetuada antes do decurso dos prazos previstos para decisão do pedido de proteção.

Artigo 16.º

**Declarações**

1 - Antes de proferida qualquer decisão sobre o pedido de proteção internacional, é assegurado ao requerente o direito de prestar declarações, em condições que garantam a devida confidencialidade e que lhe permitam expor as circunstâncias que fundamentam a respetiva pretensão.

2 - A prestação de declarações assume carácter individual, exceto se a presença dos membros da família for considerada necessária para uma apreciação adequada da situação.

3 - Para os efeitos dos números anteriores, logo que receba o pedido de proteção internacional, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras notifica de imediato o requerente para prestar

declarações no prazo máximo de cinco dias, mas nunca antes do prazo de dois dias.

4 - [*Revogado*].

5 - A prestação de declarações só pode ser dispensada:

*a)* Se já existirem condições para decidir favoravelmente sobre a admissibilidade do pedido com base nos elementos de prova disponíveis;

*b)* Se o requerente já tiver fornecido por outro meio as informações essenciais à respetiva apreciação;

*c)* Se o requerente for considerado inapto ou incapaz para o efeito devido a circunstâncias duradouras, alheias à sua vontade.

6 - Quando não houver lugar à prestação de declarações nos termos do número anterior, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras providencia para que o requerente ou a pessoa a cargo comuniquem, por qualquer meio, outras informações.

**Comentário:**

**A confidencialidade é um dos aspectos fundamentais a salvaguardar no âmbito do procedimento de protecção internacional, servindo de base à relação que se estabelece entre o requerente, alvo de perseguição, e as autoridades competentes para analisarem e decidirem sobre o pedido de protecção. A referida confidencialidade não se limita à situação pessoal do requerente em Portugal, estendendo-se também ao seu país de origem e abrangendo até os seus familiares (para além deste número 1, vide artigos 5º, número 3 e artigo 79º, números 6 e 11 na presente Proposta de Lei).**

**Todavia, o princípio da confidencialidade encontra-se em risco relativamente aos pedidos apresentados em postos de fronteira após decisão de recusa de entrada, decorrente da aplicação do número 1, do artigo 38º da Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterado pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto, que estabelece o seguinte:**

***"A decisão de recusa de entrada é proferida após audição do cidadão estrangeiro, que vale, para todos os efeitos, como audiência do interessado, e é imediatamente comunicada à representação diplomática ou consular do seu país de origem"*** **(sublinhado nosso). Com efeito, não se poderá garantir a segurança destes casos, tendo em conta que as autoridades do país de origem são informadas "*imediatamente*" da presença destes requerentes de protecção em Portugal.**

**Tendo em conta o exposto sugerimos que a comunicação imediata referida no artigo 38º, número 1 seja efectuada após o decurso de um prazo razoável que permita garantir a possibilidade e a eventualidade de vir a ser apresentado um pedido de protecção internacional. Tal proposta é consentânea com número 1, do artigo 10º, de acordo com a alínea s), do número 1, do artigo 2º da presente Proposta de Lei.**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**1)Propomos a transposição parcial do artigo 16º da Directiva 2013/32/UE para o número 1 do presente artigo, que passaria a ter a seguinte formulação *"(…) e que lhe permitam expor as circunstâncias que fundamentam a respectiva pretensão, incluindo a oportunidade de explicar os elementos que possam faltar e/ou quaisquer incongruências ou contradições nas suas declarações";***

**2) O número 2 do presente artigo transpõe parcialmente o número 3 do artigo 15º da Directiva 2013/32/EU. Todavia este vai mais além, acautelando aspectos que consideramos igualmente relevantes e ainda que alguns destes aspectos sejam assegurados na prática pelas autoridades Portuguesas.**

**Propomos, assim que seja aditado um novo número ao presente artigo com o seguinte articulado "*Quem conduzir a entrevista deverá possuir competência para considerar as circunstâncias de ordem geral e pessoal do pedido, incluindo a origem cultural, o género, a orientação sexual, a identidade de género ou a vulnerabilidade do requerente, assegurando, nomeadamente que as entrevistas a menores sejam conduzidas de forma adequada. Sempre que possível, o requerente deverá ser entrevistado por uma pessoa do mesmo sexo, caso o solicite, a menos que o órgão de decisão tenha razões para crer que o pedido se fundamenta em motivos que não estão relacionados com a dificuldade em motivar o seu pedido de forma circunstanciada. Será assegurado que a pessoa que conduz a entrevista sobre os fundamentos do pedido de protecção internacional não envergará uniforme militar ou policial";***

**3)Apesar da possibilidade de aceder aos serviços de intérprete no decurso do procedimento ser um dos direitos consagrados no artigo 49º da presente Proposta de lei, a verdade é que em sede de entrevista pessoal / prestação de declarações estes serviços assumem particular acuidade. Assim, propomos a transposição da alínea c), do número 3, do artigo 15º da Directiva 2013/32/EU para o presente artigo: "*Caso se recorra a um intérprete, este deverá ser capaz de assegurar a comunicação adequada entre o requerente e a pessoa que conduz a entrevista. A comunicação será realizada na língua preferida pelo requerente, a menos que exista outra língua que compreenda e na qual possa comunicar de forma clara. Sempre que possível, deverá ser disponibilizado um intérprete do mesmo sexo, se o requerente o solicitar a menos que o órgão de decisão tenha razões para crer que o pedido se fundamenta em motivos que não estão relacionados com a dificuldade em motivar o seu pedido de forma circunstanciada";***

**4) Apesar da referência genérica à formação do pessoal do órgão de decisão constar do artigo 83º da presente Proposta de Lei consideramos particularmente relevante em sede de entrevista pessoal / prestação de declarações a transposição do número 3 in fine do artigo 4º da Directiva 2013/32/UE para o presente artigo *"As pessoas que entrevistam os requerentes deverão ter também adquirido conhecimento geral dos problemas que podem afectar negativamente a capacidade dos requerentes para serem entrevistados, como sejam as indicações de eventuais torturas sofridas."***

**5)A consagração, na alínea b) deste número 5, da possibilidade de prescindir das declarações do requerente na eventualidade de este já ter fornecido por outro meio as informações essenciais à respectiva apreciação não encontra acolhimento no artigo 14º da Directiva 2013/32/UE, pelo que sugerimos a eliminação da referida alínea.**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 17.º

**Relatório**

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

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

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

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

**Proposta:**

**1) Apesar de não se tratar de uma alteração sugerida no âmbito da presente Proposta de Lei, mas estando em causa a transposição da Directiva 2013/32/UE, propomos a reformulação do número 1, deste artigo, nos termos do número 1 do artigo 17º da Directiva referida nos termos seguintes:*"(...) o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras elabora um relatório exaustivo que contenha todos os elementos importantes de cada entrevista pessoal";***

**2) Consideramos que o número 4, do presente artigo deverá transpor cabalmente o correspondente número 4 do artigo 17º da Directiva 2013/32/UE, propondo, assim, o seguinte articulado *"Os motivos da recusa de confirmação do relatório por parte do requerente são averbados no seu processo, não obstando à decisão sobre o pedido."***

**3)Por uma questão de coerência e estabilidade processual consideramos que o acordo mencionado no número 3, deste artigo se reporta ao consentimento mencionado no número 3, do artigo 13º da presente proposta. Com efeito, não fará sentido fazer depender a intervenção do ACNUR, ou do seu representante, o CPR, da necessidade de sucessivos e reiterados acordos ao longo do desenrolar do procedimento;**

**4) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados anteriormente a propósito do número 3, do artigo 13º;**

**Propomos, assim, a seguinte formulação para o número 3, do artigo 17º: *"O relatório referido no n.º 1 é comunicado ao representante do ACNUR e ao CPR, enquanto organização não governamental que atua em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do número 3, do artigo 13º para que esta, querendo, se pronuncie no mesmo prazo concedido ao requerente".***



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 18.º

**Apreciação do pedido**

1 - Na apreciação de cada pedido de proteção internacional, compete ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras analisar todos os elementos pertinentes, designadamente as declarações do requerente, proferidas nos termos dos artigos anteriores, e toda a informação disponível.

2 - Na apreciação do pedido, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras tem em conta especialmente:

*a)* Os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respetiva legislação e regulamentação e as garantias da sua aplicação;

*b)* A situação e circunstâncias pessoais do requerente, por forma a apreciar, com base nessa situação pessoal, se este sofreu ou pode sofrer perseguição ou ofensa grave;

*c)* Se as atividades do requerente, desde que deixou o seu país de origem, tinham por fim único ou principal criar as condições necessárias para requerer proteção internacional, por forma a apreciar se essas atividades o podem expor a perseguição ou ofensa grave, em caso de regresso àquele país;

*d)* Se é razoável prever que o requerente se pode valer da proteção de outro país do qual possa reivindicar a cidadania;

*e)* A possibilidade de proteção interna se, numa parte do país de origem, o requerente:

*i)* Não tiver receio fundado de ser perseguido ou não se encontrar perante um risco real de ofensa grave; ou

*ii)* Tiver acesso a proteção contra a perseguição ou ofensa grave, tal como definida no artigo 5.º e no n.º 2 do artigo 7.º, puder viajar e ser admitido de forma regular e com segurança nessa parte do país, e tiver expectativas razoáveis de nela poder instalar-se.

3 - Constitui um indício sério do receio fundado de ser perseguido ou do risco de sofrer ofensa grave, o facto de o requerente já ter sido perseguido ou diretamente ameaçado de perseguição ou ter sofrido ou sido diretamente ameaçado de ofensa grave, exceto se existirem motivos fundados para considerar que os fundamentos dessa perseguição ou ofensa grave cessaram e não se repetirão.

4 - As declarações do requerente devem ser confirmadas mediante prova documental ou outros meios de prova admitidos em direito, a não ser que estejam reunidas



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

cumulativamente as seguintes condições:

*a)* O requerente tenha feito um esforço autêntico para fundamentar o seu pedido;

*b)* O requerente apresente todos os elementos ao seu dispor e explicação satisfatória para a eventual falta de outros considerados pertinentes;

*c)* As declarações prestadas pelo requerente forem consideradas coerentes, plausíveis, e não contraditórias face às informações disponíveis;

*d)* O pedido tiver sido apresentado com a maior brevidade possível, a menos que o requerente apresente justificação suficiente para que tal não tenha acontecido;

*e)* Tenha sido apurada a credibilidade geral do requerente.

**Comentário:**

**1)O artigo 8 º da Directiva 2011/95/UE referente a protecção interna não havia sido transposto aquando do processo legislativo anterior. A sua transposição surge agora no âmbito deste artigo 18º relativo à apreciação do pedido (alínea e), do número 2);**

**2)O presente artigo padece de desconformidades óbvias com o determinado na alínea b) do n.º 3 do artigo 10º da Directiva 2013/32/UE, e no artigo 8º da Directiva 2011/95/UE, no que concerne, respectivamente, à obtenção de informações precisas e actualizadas junto de várias fontes sobre a situação geral nos países de origem, e à disponibilidade de protecção na suposta alternativa interna de fuga.**



**Proposta:**

**Nesse sentido, propõe-se a inclusão na alínea a) do número 2 do presente artigo do constante da alínea b) do número 3, do artigo 10º da Directiva 2013/32/EU nos termos seguintes: *"Os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respetiva legislação e regulamentação e as garantias da sua aplicação, podendo ser obtidas informações precisas e actualizadas junto de várias fontes, tal como o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) sobre a situação geral nos países de origem dos requerentes e, sempre que necessário, nos países por onde estes tenham transitado".***

Artigo 19.º

**Pedidos inadmissíveis**

1 - O pedido é considerado inadmissível, quando através do procedimento previsto na presente lei, se verifique que o requerente:

*a)* Está sujeito ao procedimento especial de determinação do Estado responsável pela

análise do pedido de proteção internacional, previsto no capítulo IV;

*b)* Beneficia do estatuto de proteção internacional noutro Estado-Membro;

*c)* É proveniente de um país, que não um Estado-Membro, considerado o primeiro país de asilo;

*d)* É proveniente de país considerado país terceiro seguro que não é um Estado-Membro;

*e)* Está autorizado a permanecer no território nacional por outros motivos e, em resultado desse facto, goza de um estatuto que lhe confere direitos e benefícios equivalentes aos do estatuto de proteção internacional;

*f)* Apresentou um pedido, depois de ter consentido que um anterior pedido fosse apresentado em seu nome, ou no caso de um menor, quando o pedido dos progenitores ou do progenitor responsável tiver sido considerado inadmissível e não apresentar elementos que o justifiquem;

*g)* Ao apresentar o pedido e ao expor os factos, invoca apenas questões não pertinentes ou de relevância mínima para analisar o cumprimento das condições para ser considerado refugiado ou pessoa elegível para proteção subsidiária;

*h)* Provém de um país de origem seguro;

*i)* Apresentou um pedido subsequente que não preenche as condições para beneficiar do estatuto de proteção internacional;

*j)* Apresentou um novo pedido subsequente após uma decisão definitiva de inadmissibilidade proferida nos termos do n.º 6 do artigo 33.º;

*k)* Representa um perigo para a segurança interna ou para a ordem pública;

*l)* Recusa sujeitar-se ao registo obrigatório das suas impressões digitais de acordo com 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.

2 - [*Revogado*].

3 - Nos casos previstos no n.º 1, com exceção da alínea *g)*, prescinde-se da análise das condições a preencher para beneficiar do estatuto de proteção internacional.

**Comentário:**

**1)A Exposição de Motivos da presente proposta refere que esta procede a modificações resultantes da avaliação da aplicação da Lei 27/2008, designadamente no sentido da "*redução substancial das causas de inadmissibilidade do pedido*".**



Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário (contin.):**

**Apesar da revisão efectuada, o artigo 19º ora proposto persiste, contudo, na consagração de cláusulas de inadmissibilidade sem assento na Directiva 2013/32/UE (constante da alínea e) do n.º 1), na transposição deficiente de motivos que justificam a tramitação acelerada da análise do mérito dos pedidos de protecção internacional (alíneas g) e k) do n.º 1), e na confusão entre cláusulas de inadmissibilidade e motivos que justificam a tramitação acelerada da análise do mérito dos pedidos de protecção internacional (alíneas g), h) e j) a l) do n.º 1).**

**Os conceitos em apreço são claramente diferenciados pela Directiva 2013/32/UE, distinguindo-se, entre outros, pela faculdade que conferem ao Estado membro de analisar sumariamente o mérito do pedido de protecção internacional no caso da tramitação acelerada, ao invés da cláusula de inadmissibilidade, que permite prescindir dessa mesma apreciação de mérito verificadas determinadas circunstâncias. Compulsados os artigos 33º e 31º número 8 da Directiva 2013/32/UE, e o artigo 19º número 1 desta Proposta de Lei, forçoso é concluir que as cláusulas ditas de inadmissibilidade consagradas nas alíneas g), h) e e j) a l) do número 1 do artigo 19º da Proposta de Lei constituem antes motivos que apenas justificam a tramitação acelerada da análise do mérito dos pedidos de protecção internacional, e não a possibilidade de prescindir *tout court* dessa análise, sendo portanto o artigo 19º número 3 da Proposta de Lei manifestamente desconforme com a Directiva 2013/32/UE.**

**As implicações desta deficiência são profundas, na garantia do instituto do asilo em Portugal e do respeito pelo princípio de *non refoulement*, ou na forma como o procedimento de asilo se encontra estruturado em Portugal.**

**No que concerne à garantia do asilo e do princípio de *non refoulement*, cumpre relembrar que nos termos do direito internacional, e em sintonia com o defendido pelo ACNUR, o Estado a quem é apresentado o pedido de protecção internacional é responsável pela análise do respectivo mérito, salvo se outro Estado assumir formalmente essa responsabilidade (cf. comentário supra referido do ACNUR / Roma *"UNHCR Observations – Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC),* datado de Novembro de 2007 e elaborado aquando do processo legislativo anterior, mas cujos comentários constantes da página 16, mantém a sua actualidade e pertinência) cumpriu, essa responsabilidade.**

**Não obstante, o presente artigo alarga ilegitimamente as circunstâncias em que será possível, sob determinadas condições, prescindir da análise do mérito dos pedidos de protecção apresentados, que por norma se deveriam circunscrever às situações em que existe outro Estado que aceita, ou já cumpriu, essa responsabilidade. Nestas circunstâncias, a devolução do requerente de protecção internacional poderá ocorrer sem uma análise prévia pelo Estado português do mérito das suas necessidades de protecção internacional, com destino a um país terceiro onde a mesma não se encontra garantida em condições que correspondam aos padrões internacionais exigidos nesta matéria. O articulado promove, em consequência, o risco de os requerentes de protecção internacional serem expostos a uma eventual violação dos seus direitos fundamentais, em desconformidade com o princípio de *non refoulement.***



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário (contin.):**

**Outras implicações desta distinção erroneamente plasmada na Proposta de Lei, geradoras de dúvidas sobre a sua compatibilidade com o regime europeu que ora se pretende transpor para a ordem jurídica nacional, incluem a consagração, *a priori,* da prática seguida à data, de um processo/decisão de admissibilidade para todos os pedidos de protecção internacional apresentados em Portugal. Ora no caso da Directiva 2013/32/UE, tal apenas se encontra previsto como mera possibilidade, antes devendo os requerentes, por norma, ser objecto de uma decisão – em sede de procedimento normal ou acelerado – que recaia directamente sobre o mérito dos mesmos, na sequência de uma instrução adequada da sua pretensão.**

**Exige-se aqui, portanto, uma estrutura de procedimento de asilo distinta, mais compatível com as obrigações internacionais do Estado português na garantia do asilo em Portugal.**

**Por esta via, garantir-se-ão a todos os requerentes - com excepção daqueles relativamente aos quais existem indícios suficientes que justifiquem apreciar e decidir da verificação de uma cláusula de inadmissibilidade – e independentemente do local da apresentação do pedido de asilo no posto de fronteira ou em território nacional (cf. artigo 43º n.º 1 da Directiva 2013/32/UE) uma análise do mérito do pedido no quadro de uma instrução mais consentânea com as diligências exigíveis nesta matéria – de que o acesso ao relatório e/ou gravação da entrevista pessoal, a audição de testemunhas, a determinação da idade, a junção ao processo de traduções e relatórios ou informações sobre o respectivo país de origem pelo ACNUR ou organização não governamental que actue em seu nome são um exemplo. Tal permitirá promover, em nossa opinião, resultados instrutórios mais consentâneos com a qualidade que se pretende imprimir à avaliação da pretensão dos requerentes de protecção internacional.**

**2)A presente Proposta de Lei procede à implementação a nível nacional do Regulamento UE n.º 603/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho relativo à criação do Sistema EURODAC de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin.**

**O presente artigo, na alínea l), do número 1, estabelece como causa de não admissão de um pedido de protecção internacional a recusa por parte de um requerente sujeitar-se ao registo obrigatório das suas impressões digitais. Tendo em conta esta grave consequência em sede de procedimento consideramos fundamental que sejam venham a ser acautelados eficaz e efectivamente os direitos das pessoas titulares desses dados, tal como previstos no artigo 29º do Regulamento supra identificado, remetendo a este respeito para o comentário à alínea b) do número 1, do artigo 49º da presente proposta.**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**Propomos assim que o articulado do presente artigo seja dividido em dois artigos, como se segue:**

***Artigo 19º***

***Pedidos inadmissíveis***

***1- O pedido é considerado inadmissível, quando através do procedimento previsto na presente lei, se verifique que o requerente:***

***a) Está sujeito ao procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional, previsto no capítulo IV;***

***b) Beneficia do estatuto de proteção internacional noutro Estado-Membro;***

***c) É proveniente de um país, que não um Estado-Membro, considerado o primeiro país de asilo;***

***d) É proveniente de país considerado país terceiro seguro que não é um Estado-Membro;***

***e) Apresentou um pedido, depois de ter consentido que um anterior pedido fosse apresentado em seu nome, ou no caso de um menor, quando o pedido dos progenitores ou do progenitor responsável tiver sido considerado inadmissível e não apresentar elementos que o justifiquem;***

***f) Apresentou um pedido subsequente que não preenche as condições para beneficiar do estatuto de proteção internacional;***

***2- [Revogado].***

***a. Nos casos previstos no n.º 1, prescinde-se da análise das condições a preencher para beneficiar do estatuto de proteção internacional.***

***Artigo 19º-A***

***Procedimento acelerado***

***1- O mérito do pedido é objecto de uma apreciação acelerada, através do procedimento previsto na presente lei, quando se verifique que o requerente:***

***a) Ao apresentar o pedido e ao expor os factos, invoca apenas questões não pertinentes para analisar o cumprimento das condições para ser considerado refugiado ou pessoa elegível para proteção subsidiária;***

***b) Provém de um país de origem seguro;***

***c) Apresentou um novo pedido subsequente após uma decisão definitiva de inadmissibilidade proferida nos termos do n.º 6 do artigo 33.º;***

***d) Representar, em virtude de razões justificadas, um perigo para a segurança interna ou para a ordem pública;***

***e) Recusa sujeitar-se ao registo obrigatório das suas impressões digitais de acordo com 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.***



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 20.º

Competência para apreciar e decidir

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

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

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

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

**Comentário:**

**1) Acolhemos positivamente a duração de 30 dias, a contar da data de apresentação do pedido de protecção, estabelecida agora para a fase de admissibilidade, ao invés da solução anteriormente prevista, que propiciava o prolongamento excessivo desta fase inicial;**

**2) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**3) À luz dos comentários aqui apresentados ao articulado do artigo 19º da presente proposta de lei, sugere-se uma clarificação da restrição do âmbito de aplicação do procedimento de admissibilidade, e consequentemente da decisão prevista no presente artigo, à apreciação do preenchimento efectivo de uma das cláusulas de inadmissibilidade previstas no (ora proposto) artigo 19º, devendo os demais casos ser objecto de deferimento tácito, nos termos do previsto no número 2.**



**Proposta:**

**Propomos, assim, a seguinte formulação para os números 1 e 3 do artigo 20º:**

***1- Compete ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, nos casos previstos no artigo 19º, proferir decisão fundamentada sobre os pedidos inadmissíveis no prazo de 30 dias a contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional.***

***2- "A decisão referida no n.º 1 é comunicada ao representante do ACNUR e ao CPR, enquanto organização não governamental que atua em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do número 3, do artigo 13º".***

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 21.º

**Efeitos da decisão**

1 - A decisão de admissibilidade do pedido de proteção internacional determina a instrução do procedimento nos termos do previsto na secção III do capítulo III.

2 - A decisão de não admissibilidade do pedido determina a notificação do requerente para abandono do país no prazo de 20 dias, caso se encontre em situação irregular.

3 - Caso o requerente não cumpra o disposto no número anterior, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras deve promover o processo com vista ao seu afastamento coercivo, nos termos previstos no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.

**Proposta:**

**1)À luz dos comentários apresentados aos articulados do artigo 19º e 20º da presente Proposta de lei, sugere-se uma restrição do âmbito de aplicação do procedimento de admissibilidade, e consequentemente da respectiva decisão, aos casos onde se verifiquem indícios efectivos do preenchimento de uma das cláusulas de inadmissibilidade previstas no (ora proposto) artigo 19º, devendo os demais beneficiar de uma decisão tácita de admissão e consequente emissão de autorização de residência provisória.**

**Propomos, assim, a seguinte formulação para o número 1, do artigo 21º: "*A admissibilidade* do pedido de proteção internacional determina a instrução do procedimento nos termos do previsto na secção III do capítulo III";**

**2)Inclusão da menção no número 2 *in fine* "(...) *bem como dos direitos que lhe assistem, nos termos do artigo seguinte*" (tal como decorre do número 1 do artigo 21º da Lei 27/2008, de 30 de Junho) *bem como da possibilidade de beneficiarem de apoio judiciário, nos termos da legislação aplicável*" (tal como decorre do número 2, do artigo 35B).**



Artigo 22.º

**Impugnação jurisdicional**

1 - A decisão proferida pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é suscetível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de oito dias, com efeito suspensivo.

2 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.

**Comentário:**

**1) A Exposição de Motivos da presente proposta refere que esta procede a modificações resultantes da avaliação da aplicação da Lei 27/2008, designadamente no sentido da "*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*".**

**Assim, avaliamos de forma positiva a aplicação às impugnações judiciais, nomeadamente aquelas previstas nos artigos 22º, 25º, 30º e 44º da tramitação e prazos estabelecidos para a intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias; aplicação, aliás, defendida pelo CPR em anteriores instâncias;**

**2) É revogado o prazo de 8 dias (irrealista, permitimo-nos acrescentar) no presente artigo para proferimento de decisão judicial por parte dos tribunais administrativos;**

**3) Avaliamos igualmente como medida positiva na presente Proposta de Lei a manutenção do efeito suspensivo quanto às impugnações jurisdicionais de pedidos de proteção internacional apresentados em território nacional. Lamentamos que o legislador não tenha aproveitado o momento para esclarecer qual o estatuto destes requerentes de asilo na pendência da impugnação referida.**

**Quanto ao efeito meramente devolutivo do recurso jurisdicional em sede de admissibilidade quanto aos pedidos apresentados em postos de fronteira, conferir comentário ao artigo 25º da presente proposta.**



SECÇÃO II

**Pedidos apresentados nos postos de fronteira**

Artigo 23.º

**Regime especial**

1 - A decisão dos pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira por estrangeiros que não preencham os requisitos legais necessários para a entrada em território nacional está sujeita ao regime previsto nos artigos anteriores com as modificações constantes da presente secção.

2 - Os funcionários que recebam requerentes de proteção internacional nos postos de fronteira possuem formação apropriada e conhecimento adequado das normas pertinentes aplicáveis no domínio do direito da proteção internacional.

**Comentário:**

**1)A previsão de procedimentos especiais na fronteira encontra-se expressamente consagrada no artigo 43º da Directiva 2013/32/UE, que reserva o seu âmbito de aplicação à eventual verificação de cláusulas de inadmissibilidade, tal como previstas no respectivo artigo 33º (correspondente ao artigo 19º da presente Proposta de Lei no articulado ora proposto). À luz dos comentários aqui apresentados ao articulado do artigo 19º, sugere-se uma clarificação da restrição do âmbito de aplicação dos presentes procedimentos fronteira à apreciação do preenchimento efectivo de uma das cláusulas de inadmissibilidade previstas no (ora proposto) artigo 19;**

**2) A respeito da formação remete-se para comentário efectuado ao artigo 83º da presente proposta**

**Proposta:**

**Propomos, assim, a seguinte formulação para o artigo 23º:**

*1 -* ***A decisão dos pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira por estrangeiros que não preencham os requisitos legais necessários para a entrada em território nacional, nos termos do artigo 19º, está sujeita ao regime previsto nos artigos anteriores com as modificações constantes da presente secção.***



Artigo 24.º

**Apreciação do pedido e decisão**

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

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

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

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

5 -

6 - A decisão prevista no número anterior é notificada, por escrito, ao requerente com informação dos direitos de impugnação jurisdicional que lhe assistem em língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda, e é comunicada a representante

do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome, desde que o requerente dê o seu acordo.

**Comentário:**

**1) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º;**

**2) Os procedimentos de fronteira têm-se caracterizado, à data, por garantias inferiores no que concerne ao exercício do contraditório, não sendo os requerentes notificados, antes da tomada de decisão relativa à admissibilidade dos respectivos pedidos, do conteúdo da respectiva audição pessoal. A discriminação entre requerentes de asilo nos postos de fronteira e em território nacional neste plano não encontra acolhimento no artigo 17º aplicável *ex vi* do artigo 43º n.º 1 da Directiva 2013/32/EU;**

**3) A Exposição de Motivos da presente proposta refere que esta procede a modificações resultantes da avaliação da aplicação da Lei 27/2008, designadamente no sentido do "reajustamento de alguns prazos do procedimento de proteção internacional".**

**Assim, não podemos deixar de considerar aspecto positivo o alargamento do prazo da fase de admissibilidade relativo ao regime especial dos pedidos apresentados em postos de fronteira que passa de 5 para 7 dias úteis;**

**4) À luz dos comentários aqui apresentados aos articulados dos artigos 19º e 20º da presente proposta de lei, sugere-se uma restrição do âmbito de aplicação do procedimento de admissibilidade, e consequentemente da respectiva decisão, aos casos onde se verifiquem indícios efectivos do preenchimento de uma das cláusulas de inadmissibilidade previstas no (ora proposto) artigo 19, devendo os demais beneficiar de uma decisão tácita de admissão e consequente emissão de autorização de residência provisória.**

**5) Certamente por lapso foi introduzido um número 5 neste artigo, que deverá corresponder afinal ao actual número 6;**



**Proposta:**

**1) Relativamente ao número 1, quanto à informação ao representante do ACNUR, ou organização não-governamental que actue em seu nome, sugerimos o estabelecimento de um prazo para a sua implementação eficaz. Assim, recorrendo, desde logo, ao previsto no artigo 13º, número 3 da presente proposta propomos idêntica formulação para este artigo 24º, número 1: "*O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras comunica imediatamente, a apresentação do pedido de protecção internacional* a que se refere o artigo anterior ao representante do ACNUR *e ao CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome (...).***

**Idêntica formulação pode encontrar-se no actual o número 3, do artigo 13º da Lei 27/2008, de 30 de Junho;**

**2) Quanto à língua em que a informação deverá ser transmitida ao requerente, constante dos números 2 e 6 deste artigo, remete-se para proposta referente ao artigo 14º, número 2;**

**3) Em coerência com as garantias procedimentais consagradas na Directiva 2013/32/UE, sugere-se a seguinte redacção para o n.º 1 do presente artigo: "*À prestação de declarações referida no número anterior é aplicável o disposto no artigo 16.º. O requerente beneficia, igualmente, das garantias previstas no artigo 17º da presente lei.*"**

**4) Sugere-se que o articulado do número 4 passe a ser o seguinte: "*O diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras profere decisão fundamentada sobre os pedidos inadmissíveis no prazo máximo de sete dias.*"**

**Proposta (contin.):**

**5) Por uma questão de coerência e estabilidade processual consideramos que o acordo mencionado no número 6, deste artigo se reporta ao consentimento mencionado no número 6, do artigo 13º. Com efeito, não fará sentido fazer depender a intervenção do ACNUR, ou do CPR, seu representante, da necessidade de sucessivos e reiterados acordos ao longo do desenrolar do procedimento;**

**6) Sugerimos também, no número 6, a inclusão da menção à possibilidade de os requerentes beneficiarem de apoio judiciário. tal como decorre do número 2, do artigo 35ºB.**

**Propomos, assim, a seguinte formulação para o número 6, do artigo 26º: "A decisão prevista no número anterior é notificada por escrito ao requerente com informação dos direitos de impugnação jurisdicional que lhe assistem *em língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda bem como da possibilidade de beneficiarem de apoio judiciário, nos termos da legislação aplicável* e é comunicada ao representante do ACNUR *e ao CPR, enquanto organização não governamental que atua em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do número 3, do artigo 13º".***

Artigo 25.º

**Impugnação jurisdicional**



1 - A decisão proferida pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é suscetível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo.

2 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.

3 - O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no n.º 1 tem efeito meramente devolutivo.

4 - O interessado goza do benefício de proteção jurídica aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime legal previsto para a nomeação de defensor de arguido para diligências urgentes, podendo igualmente solicitar a nomeação célere de mandatário forense, em condições a fixar por protocolo entre o membro do Governo responsável pela área da administração interna e a Ordem dos Advogados.

**Comentário:**

**1)A menção à possibilidade de celebração de protocolo entre o Ministério da Administração Interna e a Ordem dos Advogados, com o objectivo de proporcionar a nomeação célere de mandatário em sede de impugnação judicial (número 4, do artigo 25º), algo sempre pugnado pelo CPR, constava já da anterior versão da lei, nunca chegando todavia a ser implementado; Reiteramos assim, a necessidade de tal protocolo, em especial no que respeita a estes pedidos de proteção apresentados em postos de fronteira com prazos muito curtos de intervenção;**

**2)É revogado o prazo de 72 dias (irrealista, permitimo-nos acrescentar) no presente artigo para proferimento de decisão judicial por parte dos tribunais administrativos;**

**3)Uma das alterações constantes da presente Proposta de Lei é o alargamento dos prazos relativos aos pedidos apresentados em postos de fronteira, aspecto por nós avaliado positivamente. Todavia, o alargamento do prazo para impugnação judicial de 3 para 4 dias não merece a mesma concordância, remetendo a este respeito para o número 4, do artigo 46º da Directiva 2013/32/UE, que estabelece que os Estados-membros devem estabelecer prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efectivo. Com efeito, os prazos, ainda de acordo com a referida Directiva, não devem tornar impossível ou excessivamente difícil o acesso dos requerentes a um recurso efectivo.Quatro dias para a impugnação judicial de uma decisão de não admissibilidade de um pedido apresentado no posto de fronteira não poderá ser certamente considerado como um prazo razoável. A esta circunstância acresce o facto de estes requerentes se encontrarem em regime de detenção nos Centros de Instalação Temporária, enfrentando dificuldades práticas de comunicação e de contacto com o exterior.**

**Dificuldades igualmente experienciadas pelos defensores. oficiosos após nomeação (que retoma a contagem do prazo para impugnação judicial). Para além de razões práticas de acesso aos respectivos processos, acrescem ainda razões endémicas de desconhecimento desta matéria por parte dos defensores.**

**Sobre a definição de prazo razoável conferir Brahim Samba Diuof v. Ministre du Travail, de l'Émploi et de l'Immigration, Case C 69/10, European Union: European Court of Justice, 28 Julho 2011 (**Disponível em http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e37bd2b2.html);

**4)O CPR manifesta a sua preocupação pela opção ora vertida na presente Proposta de Lei, de conferir selectivamente aos recursos jurisdicionais em sede de admissibilidade quanto aos pedidos apresentados em postos de fronteira e de procedimento de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, um efeito meramente devolutivo, aos invés do que resulta actualmente da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, em que a norma consiste no efeito suspensivo dos recursos.**

**A ausência de efeito suspensivo do recurso jurisdicional neste domínio comporta o risco de provocar danos irreversíveis – nomeadamente através do afastamento dos requerentes de asilo do território nacional na pendência do recurso jurisdicional em violação do princípio de *non refoulement.* Necessário é notar, de facto, que factores como o número reduzido de pedidos de asilo, aliados à natureza muito recente e especializada deste ramo do Direito, a que o presente diploma legal vem acrescer, são factores pouco conducentes a uma jurisprudência abundante e tecnicamente evoluída nesta matéria, cuja qualidade muito beneficia do contributo qualificador e uniformizador da jurisprudência de instâncias superiores.**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentários (contin.):**

**Tanto mais que essa redução das garantias processuais é conduzida de forma selectiva e discriminatória, incidindo apenas sobre os requerentes de protecção internacional sujeitos ao procedimento especial nos portos e postos de fronteira, objecto de um processo de afastamento do território nacional, ou de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de protecção internacional. Ora é precisamente nos dois primeiros casos que o risco de *refoulement* se coloca com maior acuidade, em razão, desde logo, da natureza mais expedita dos mesmos, caracterizada por garantias processuais menos intensas, suscitando fundadas dúvidas sobre a constitucionalidade da presente opção desde logo à luz do princípio da igualdade.**

**Note-se, finalmente, que a prática resultante da vigência da lei n.º 27/2008, de 30 de Junho em nada determina a pertinência da alteração proposta. Na experiência do CPR, são infelizmente pouco numerosos (relativamente e em número absoluto) os recursos jurisdicionais para o Tribunal Central Administrativo do Sul das sentenças proferidas pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, não tendo fundamento, em consequência, as preocupações relativas a um abuso sistemático das garantias jurisdicionais legalmente consagradas por forma a alcançar supostos benefícios indevidos, quer no que se refere à permanência em território nacional, quer no plano social.**

**Proposta:**

**1)De acordo com o acima explanado, defendemos o alargamento do prazo ora estabelecido neste artigo, propondo o prazo de 8 dias, tal como decorre, com o mesmo efeito, do número 1, do artigo 22º - prazo de impugnação jurisdicional quanto a pedidos apresentados em território nacional;**

**2)Tendo em conta o acima exposto propõe-se a revogação do actual número 3 do presente artigo, passando a ter a seguinte redacção *"O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no número 1 tem efeito suspensivo".***



Artigo 26.º

**Efeitos do pedido e da decisão**

1 - O requerente permanece na zona internacional do porto ou aeroporto, enquanto aguarda a notificação da decisão do diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, aplicando-se os procedimentos e demais garantias previstos na lei.

2 - A instalação temporária de menores não acompanhados ou separados obedece a condições especiais, nos termos internacionalmente recomendados, designadamente pelo ACNUR, UNICEF e Comité Internacional da Cruz Vermelha.

3 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a decisão de inadmissibilidade do pedido determina a aplicação do regime jurídico de entrada, permanência saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

4 - A decisão de admissão do pedido ou o decurso do prazo previsto no n.º 4 do artigo 24.º sem que lhe tenha sido notificada a decisão, determinam a entrada do requerente em território nacional, seguindo -se a instrução do procedimento de asilo, nos termos dos artigos seguintes

**Comentário:**

**1) O presente artigo, ao determinar a detenção sistemática dos requerentes de asilo nos postos de fronteira, encontra-se em flagrante contradição com o disposto nos artigos 35º A da presente Proposta de Lei e dos artigos 26º da Directiva 2013/32/UE e 9º da Directiva 2013/33/UE, que consagram a sua natureza eventual e subsidiária, na sequência de uma análise das circunstâncias individuais do requerente.**

**2) Tal como a actual Lei 27/2008 as alterações genericamente previstas na presente Proposta de Lei tendem a salvaguardar a situação dos grupos mais vulneráveis entre os requerentes de asilo, designadamente, os menores e os menores não acompanhados.**

**O número 2, do presente artigo 26º tem representado uma boa prática quanto à não obrigatoriedade de permanência de requerentes de asilo menores não acompanhados nos centros de instalação temporária, sendo alargada por parte das autoridades competentes a outras situações reconhecidamente vulneráveis, o que decorre também da aplicação do artigo 77º.**

**O CPR tem defendido, juntamente com o ACNUR, que aos menores, incluindo os menores não acompanhados e a outras pessoas vulneráveis não seja aplicado o regime especial para pedidos apresentados em postos de fronteira, previsto nesta secção, antes o procedimento para pedidos apresentados em território nacional. - cf. comentário supra referido do ACNUR / Roma *"UNHCR Observations – Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC),* datado de Novembro de 2007 e elaborado aquando do processo legislativo anterior, mas cujos comentários sobre esta matéria, constantes da página 25 e 26, mantém a sua actualidade e pertinência.**

**Proposta:**

**1)O número 1, deste artigo 26º deverá apresentar a seguinte redacção "*Nos termos do disposto no artigo 35º A poderá ser individualmente determinada a permanência do requerente na zona internacional do porto ou aeroporto, enquanto aguarda a notificação da decisão do director nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, aplicando-se os procedimentos e demais garantias previstas na lei";***

**2)Com o objectivo de uniformizar o texto da ora proposta, tal como constante do número 4, do artigo 27º, do número 3, do artigo 21º e do número 3, do artigo 67º deverá acrescentar-se ao número 3 do presente artigo in fine *"(...) aprovado pela Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterado pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto";***

**3) Propomos igualmente que o número 4 passe a ter a redacção seguinte, em coerência com demais comentários ao presente artigo e os comentários aos artigos 23º e 24º: *"A admissão do pedido pelo decurso do prazo previsto no número 4, do artigo 24º, determinam a entrada do requerente em território nacional, na eventualidade de este se encontrar na zona internacional do porto ou aeroporto, e a instrução do procedimento de asilo, nos termos dos artigos seguintes";***

**4)Por razões sistemáticas e de coerência propomos igualmente que o número 2, do actual artigo 26º seja transferido para o artigo 35º A da presente proposta como número 6.**

SECÇÃO III

## Instrução do procedimento de asilo

Artigo 27.º

**Autorização de residência provisória**

1 - Nas situações em que o pedido de proteção internacional tenha sido admitido, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras emite uma autorização de residência provisória, válida pelo período de seis meses contados da data de decisão de admissão do mesmo, renovável até decisão final, ou na situação prevista no artigo 31.º, até expirar o prazo ali estabelecido.

2 - O modelo da autorização de residência referida no número anterior é fixado por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

3 - Aos membros da família do requerente a quem tenham sido declarados extensivos os efeitos da proteção internacional é emitida uma autorização de residência, nos termos do n.º 1.

4 - Na pendência do procedimento de proteção internacional, é aplicável ao requerente o disposto na presente lei e, supletivamente, o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.



**Comentário:**

**1)Avaliamos positivamente o alargamento do prazo de validade da Autorização de Residência Provisória de 4 para 6 meses (número 1, do artigo 27º), assim garantindo uma situação jurídico-legal mais estável ao requerente de protecção internacional;**

**2)De forma positiva avaliamos igualmente a clarificação do carácter supletivo do regime jurídico de entrada permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional na pendência do procedimento de protecção internacional, aprovado pela Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto (número 4, do presente artigo).**

Artigo 28.º

**Instrução**

1 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede às diligências requeridas e averigua todos

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

os factos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, competindo-lhe a instrução dos procedimentos de proteção internacional.

2 - O prazo de instrução é de seis meses podendo, em casos de especial complexidade, ser prorrogado até nove meses.

3 - No âmbito da instrução dos procedimentos de proteção internacional, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras pode, se necessário, solicitar o parecer de peritos sobre questões específicas, nomeadamente, de ordem médica ou cultural.

4 - Durante a instrução, o representante do ACNUR ou de organização não governamental que atue em seu nome, pode juntar ao processo relatórios ou informações sobre o respetivo país de origem e obter informações sobre o pedido de proteção internacional e sobre o andamento do processo, desde que o requerente dê o seu acordo.

5 - Em qualquer fase do processo, o representante do ACNUR ou de organização não governamental que atue em seu nome, pode apresentar as suas observações ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no exercício das funções que lhe incumbem por força do artigo 35.º da Convenção de Genebra.

**Comentário:**

**1) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**2)Por uma questão de coerência e estabilidade processual consideramos que o acordo mencionado no número 4, deste artigo se reporta ao consentimento mencionado no número 3, do artigo 13º. Tal como referido anteriormente, não fará sentido fazer depender a actuação do ACNUR e do CPR, seu representante, de sucessivos e reiterados acordos ao longo do desenrolar do procedimento.**

**3) À luz dos comentários aqui apresentados ao articulado do artigo 19º, sobre a distinção entre cláusulas de inadmissibilidade e motivos que justificam a tramitação acelerada da análise do mérito dos pedidos de protecção internacional, cumpre reflectir neste artigo os efeitos jurídicos dos últimos na instrução dos pedidos de protecção internacional.**



**Proposta:**

**De acordo com o exposto propomos, assim, a seguinte formulação para o articulado do presente artigo:**

***" 1-O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede às diligências requeridas e averigua todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, competindo-lhe a instrução dos procedimentos de proteção internacional.***

***2- O prazo de instrução é de seis meses podendo, em casos de especial complexidade, ser prorrogado até nove meses.***

***3-Nos casos especialmente regulados no artigo 19-A da presente lei, o prazo da instrução é reduzido a metade.***

***4- No âmbito da instrução dos procedimentos de proteção internacional, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras pode, se necessário, solicitar o parecer de peritos sobre questões específicas, nomeadamente, de ordem médica ou cultural.***

**Proposta (contin.):**

***5- Durante a instrução, o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, pode juntar ao processo relatórios ou informações sobre o respetivo país de origem e obter informações sobre o pedido de proteção internacional e sobre o andamento do processo, desde que o requerente dê o seu acordo, nos termos do número 3, do artigo 13º.***

***6- Em qualquer fase do processo, o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, pode apresentar as suas observações ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no exercício das funções que lhe incumbem por força do artigo 35.º da Convenção de Genebra."***

Artigo 29.º

**Decisão**

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

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

3 - [*Revogado*].

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

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

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



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário:**

**1) A Exposição de Motivos da presente proposta refere que esta procede a modificações resultantes da avaliação da aplicação da Lei 27/2008, designadamente no sentido do "reajustamento de alguns prazos do procedimento de proteção internacional". Consideramos assim aspecto positivo o alargamento do prazo para pronúncia relativa à proposta de concessão ou recusa de protecção internacional por parte do requerente de 5 para 10 dias (número 2, do artigo 29º);**

**2) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**3) À luz dos comentários aqui apresentados ao articulado do artigo 19º, sobre a distinção entre cláusulas de inadmissibilidade e motivos que justificam a tramitação acelerada da análise do mérito dos pedidos de protecção internacional, cumpre reflectir neste artigo os efeitos jurídicos dos últimos na instrução dos pedidos de protecção internacional.**

**Proposta:**

**1)Quanto à língua em que a informação deverá ser transmitida ao requerente, constante do número 6 deste artigo, remete-se para proposta referente ao artigo 14º, número 2;**

**2)Por uma questão de coerência e estabilidade processual consideramos que o acordo mencionado no número 6, deste artigo se reporta ao consentimento mencionado no número 3, do artigo 13º. Com efeito, não fará sentido fazer depender a intervenção do ACNUR e do CPR, seu representante, de sucessivos e reiterados acordos ao longo do desenrolar do procedimento. Propomos, assim, a seguinte formulação *"O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras notifica a decisão proferida ao requerente em língua que compreenda ou que seja razoável presumir que compreenda, com menção do direito que lhe assiste nos termos do artigo seguinte e comunica-a ao representante do ACNUR e ao CPR, enquanto organização não governamental que atua em seu nome, , desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do número 3, do artigo 13º".***

**3) Sugere-se a inserção de um número 5 adicional, nos termos seguintes: *5- Nos casos especialmente regulados no artigo 19ºA da presente lei, os prazos previstos no presente artigo são reduzidos a metade.***



Artigo 30.º

**Impugnação jurisdicional**

1 - A decisão proferida nos termos do artigo anterior é suscetível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de 15 dias, com efeito suspensivo.

2 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.

**Comentário:**

**1) A Exposição de Motivos da presente proposta refere que esta procede a modificações resultantes da avaliação da aplicação da Lei 27/2008, designadamente no sentido da "*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*".**

**Assim, avaliamos de forma positiva a aplicação às impugnações judiciais, nomeadamente aquelas previstas nos artigos 22º, 25º, 30º e 44º da tramitação e prazos estabelecidos para a intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias; posição, aliás, defendida pelo CPR em anteriores instâncias;**

**2) É revogado o prazo de 15 dias (irrealista, permitimo-nos acrescentar) no presente artigo para proferimento de decisão judicial por parte dos tribunais administrativos;**

Artigo 31.º

**Efeitos da decisão de recusa**

1 - Em caso de decisão de recusa de proteção internacional, o requerente pode permanecer em território nacional durante um período transitório, que não exceda 30 dias.

2 - O requerente fica sujeito ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional a partir do termo do prazo previsto no número anterior.



**Proposta**

**Com o objectivo de uniformizar o texto da ora proposta, tal como constante do número 4, do artigo 27º, do número 3, do artigo 21º e do número 3, do artigo 67º deverá acrescentar-se ao número 2 do presente artigo in fine *"(...) aprovado pela Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterado pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto".***

Artigo 32.º

**Extinção do procedimento**

1 - O procedimento é declarado extinto sempre que o requerente de proteção internacional desista expressamente do pedido ou se verifique desistência implícita do mesmo e o procedimento se encontrar parado por mais de 90 dias, designadamente quando o requerente:

*a)* Notificado para o efeito não fornecer informação essencial para o seu pedido;

*b)* Não comparecer na entrevista pessoal;

*c)* Desaparecer ou se ausentar sem ter contactado o Serviço de Estrangeiros e

Fronteiras;

*d)* Não cumprir a obrigação de se apresentar ou outra obrigação de comunicar.

2 - A declaração de extinção do procedimento compete ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, com faculdade de subdelegar.

3 - Sem prejuízo de declaração de extinção proferida nos termos do número anterior, o requerente de proteção internacional que se apresente novamente às autoridades tem o direito de requerer a reabertura do procedimento, sendo neste caso retomado na fase em que foi interrompido.

SECÇÃO IV

**Pedido subsequente**

Artigo 33.º

**Apresentação de um pedido subsequente**

1 - O requerente ao qual tenha sido negado o direito de proteção internacional pode, sem prejuízo do decurso dos prazos previstos para a respetiva impugnação jurisdicional, apresentar um pedido subsequente, sempre que disponha de novos elementos de prova que lhe permitam beneficiar daquele direito ou quando entenda que cessaram os motivos que fundamentaram a decisão de inadmissibilidade ou de recusa do pedido de proteção internacional.



2 - O pedido subsequente é dirigido ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e deve ser instruído com todos os documentos de prova que fundamentam a sua apresentação, podendo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras conceder ao requerente um prazo razoável para apresentar novos factos, informações ou elementos de prova.

3 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa o representante do ACNUR e a organização não governamental que atue em seu nome logo que seja apresentado um pedido subsequente.

4 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede à apreciação preliminar do pedido no prazo máximo de 10 dias a contar da sua apresentação ou da data de apresentação dos elementos que, nos termos do n.º 2, tenham sido solicitados ao requerente.

5 - Quando da apreciação preliminar resultem indícios de que o requerente preenche as condições para beneficiar do direito de proteção internacional, o procedimento segue os termos previstos nos artigos 27.º e seguintes, podendo ser dispensada a realização de diligências de prova já produzidas no processo anterior que aproveitem ao requerente.

6 - A decisão proferida pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras deve ser

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

notificada de imediato ao requerente, bem como da possibilidade de impugnação jurisdicional, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo.

7 - Quando o requerente se encontre em território nacional, a notificação da decisão a que se refere o número anterior deve ainda mencionar que deve abandonar o país no prazo de 20 dias, ficando sujeito ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional após o termo do referido prazo, salvo quando o requerente beneficie já de prazo mais favorável, por força do disposto na presente lei.

**Comentário:**

**Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**Proposta:**

**1)Por questões de uniformização terminológica e processual no número 3 do presente artigo deverá substituir-se "logo que" por "imediatamente", tal como decorre do número 3, do artigo 13º, passando este artigo a ter o seguinte texto: "O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa, imediatamente, o representante do ACNUR e o CPR enquanto organização não governamental que actua em seu nome da apresentação de pedido subsequente";**

**2)Relativamente ao número 6 do presente artigo consideramos relevante a referência clara ao dever de comunicação da decisão proferida pelo Director Nacional do SEF ao ACNUR/CPR, tendo em conta o papel reconhecido a esta organização;**

**3)A respeito do consentimento a ser prestado pelo requerente, consultar, nomeadamente, proposta constante dos artigos 17º e 20º;**

**4)Consideramos relevante igualmente que seja igualmente mencionado a possibilidade de os requerentes nestas condições beneficiarem de apoio judiciário, nos termos do número 2, do artigo 35B.**

**Propomos assim a seguinte redacção para o número 6 do presente artigo *"A decisão proferida pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras deve ser notificada de imediato ao requerente, bem como da possibilidade de impugnação jurisdicional, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo, e da possibilidade de beneficiarem de apoio judiciário, nos termos da legislação aplicável, sendo comunicada ao representante do ACNUR e ao CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do número 3, do artigo 13º";***

**5)Finalmente, com o objectivo de uniformização de conteúdo, tal como constante do número 4, do artigo 27º, do número 3, do artigo 21º e do número 3, do artigo 67º, propomos a referência explícita à Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto, no número 7 do presente artigo que passará, assim, a ter seguinte redacção: *"Quando o requerente se encontre em território nacional, a notificação da decisão a que se refere o número anterior (....), ficando sujeito ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei 23/2002, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto, após o termo do referido prazo (...)".***

SECÇÃO V

**Pedido na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional**

Artigo 33.º-A

**Apresentação de um pedido na sequência de uma decisão de afastamento**

1 - Ao estrangeiro ou apátrida que, após ter sido sujeito a processo de afastamento coercivo ou de expulsão judicial, apresente pedido de proteção internacional, são aplicáveis as regras do presente artigo.

2 - O pedido referido no número anterior é dirigido ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e deve ser instruído com todos os elementos de prova que fundamentam a sua apresentação.

3 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa o representante do ACNUR, ou a organização não governamental que atue em seu nome, logo que seja apresentado o pedido.

4 - Antes de proferida qualquer decisão sobre o pedido, é garantido ao requerente o direito de prestar declarações, ao qual é aplicável o regime previsto no artigo 16.º, e que vale para todos os efeitos como audiência prévia do interessado.



5 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede à apreciação do pedido nos termos do artigo 18.º, competindo ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras proferir decisão no prazo máximo de 10 dias a contar da sua apresentação.

6 - Caso seja proferida decisão de inadmissibilidade do pedido pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o requerente deve ser notificado imediato dos motivos da decisão, bem como da possibilidade de impugnação jurisdicional, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo.

7 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.

8 - O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação referido no n.º 6 tem efeito meramente devolutivo.

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário:**

**Este artigo vem estabelecer uma nova tipologia de pedido de asilo.**

**1)Não se vislumbra o âmbito de aplicação do número 1. Com efeito, seria importante determinar que pretende o legislador afirmar com *"(...) após ter sido sujeito a processo de afastamento ou de expulsão judicial (...)".* Significa que o referido processo se encontra pendente, ou ao invés terá que existir já uma decisão como sugere o legislador na epigrafe do artigo?**

**2) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**Proposta:**

**1)Para efeitos de uniformização terminológica e processual no número 3 do presente artigo deverá substituir-se "logo que" por "imediatamente", tal como decorre do número 3, do artigo 13º, passando este artigo a ter o seguinte texto: "*O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa, imediatamente, o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actue em seu nome, da apresentação do pedido*";**

**2)Relativamente ao número 6 do presente artigo consideramos relevante a referência clara ao dever de comunicação da decisão proferida pelo Director Nacional do SEF ao ACNUR, tendo em conta o papel reconhecido a esta organização;**

**3)A respeito do consentimento a ser prestado pelo requerente, consultar nomeadamente, proposta constante dos artigos 17º e 20º;**

**4)Consideramos relevante igualmente que seja igualmente mencionado a possibilidade de os requerentes nestas condições beneficiarem de apoio judiciário, nos termos do número 2, do artigo 35B.**

**Propomos assim a seguinte redacção *"Caso seja proferida decisão de inadmissibilidade do pedido pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras o requerente deve ser notificada de imediato dos motivos da decisão, bem como da possibilidade de impugnação jurisdicional, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo, e da possibilidade de beneficiarem de apoio judiciário, nos termos da legislação aplicável, sendo comunicada ao representante do ACNUR e ao CPR, enquanto organização não governamental que actue em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do número 3, do artigo 13º";***

**5)Quanto ao número 8 remetemos para o comentário efectuado a propósito do número 3, do artigo 25º da presente proposta, propondo a revogação do actual número 8 onde se consagra que "*O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação referida no número 6 tem efeito meramente devolutivo".***



Artigo 34.º

[*Revogado*]

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

SECÇÃO VI

**Reinstalação de refugiados**

Artigo 35.º

**Pedido de reinstalação**

1 - Os pedidos de reinstalação de refugiados sob o mandato do ACNUR são apresentados ao membro do Governo responsável pela área da administração interna.

2 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras assegura as diligências necessárias à tramitação e decisão dos pedidos no prazo máximo de 60 dias.

3 - A organização não governamental designada no âmbito de protocolo estabelecido para o efeito, é informada sobre os pedidos apresentados e pode emitir parecer sobre os mesmos, no prazo de 10 dias.

4 - O membro do Governo responsável pela área da administração interna decide sobre a aceitação do pedido de reinstalação no prazo de 15 dias contados da apresentação do mesmo pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

5 - A aceitação do pedido de reinstalação confere aos interessados estatuto idêntico ao previsto no capítulo VII.

**Comentário:**

**O CPR acolhe com agrado a manutenção do artigo 35º, que se refere à reinstalação de refugiados, permitindo a prossecução do programa nacional iniciado formalmente em 2007. O programa de reinstalação nacional continua, com efeito, a representar uma contribuição importante para o sistema de protecção internacional enquanto ferramenta de solidariedade internacional e uma solução duradoura para os refugiados que não beneficiam de protecção internacional adequada.**

**A experiência acumulada pelo CPR ao longo dos últimos sete anos nesta matéria, a que acresce a sua qualidade de ponto de contacto nacional da Rede Europeia de Reinstalação, permitem-lhe identificar um conjunto de desafios transversais ao programa de reinstalação nacional, presentes em todas as fases do processo, desde a selecção, passando pelo acolhimento e pela integração bem sucedida dos refugiados reinstalados na sociedade portuguesa (cf relatórios do CPR sobre o programa nacional de reinstalação constantes das secções nacionais do sítio internet da Rede Europeia de Integração (http://www.resettlement.eu/country/portugal) e do projecto Know Reset (http://www.know-reset.eu/?c=00001).**

**Neste contexto, há muito que o CPR vem reivindicando a necessidade de uma melhor articulação entre as entidades pública e não governamentais competentes logo na fase de selecção com vista à definição atempada de um plano individual de acolhimento e de integração estruturado e sustentável, que responda efectivamente às necessidades dos refugiados seleccionados. A criação, no âmbito do Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes de Asilo e Refugiados, em 2012, de um grupo de acompanhamento reunindo os actores-chave governamentais e não governamentais, permitiu incutir uma nova dinâmica neste domínio, sendo coerente que estas entidades no seu conjunto, responsáveis pelo acolhimento e integração dos refugiados em Portugal, sejam interlocutores privilegiados aquando do processo de selecção.**

**Proposta:**

**Sugere-se que o articulado do número 3, do artigo 35º da presente Proposta de Lei seja alterado como segue: "*As entidades públicas e organizações não governamentais designadas no âmbito de protocolo em matéria de apoio a requerentes de asilo e refugiados, são informadas sobre os pedidos apresentados e podem emitir parecer conjunto sobre os mesmos, no prazo de 10 dias.*"**

SECÇÃO VII

**Regime de colocação ou manutenção em centro de instalação temporária**

Artigo 35.º-A

**Colocação ou manutenção em centro de instalação temporária**

1 - Os requerentes de proteção internacional não podem ser mantidos em regime de detenção pelo facto de terem requerido proteção.

2 - Os requerentes só podem ser colocados ou mantidos em centro de instalação temporária, com base numa apreciação individual e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos gravosas, no âmbito:

*a)* Dos pedidos apresentados nos postos de fronteira, conforme previstos na secção II do capítulo III;

*b)* Dos pedidos apresentados na sequência de uma decisão de afastamento de território nacional, conforme previsto na secção IV do capítulo III;

*c)* Para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade;

*d)* Para determinar os elementos em que se baseia o pedido que não possam ser obtidos, por haver risco de fuga;

*e)* Por razões de segurança nacional ou de ordem pública;

*f)* No decurso do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional, previsto no artigo 28.º do 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.



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

3 - Para efeitos da aplicação do número anterior, consideram-se medidas alternativas menos gravosas as seguintes:

*a)* Apresentação periódica no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;

*b)* Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei.

4 - A colocação efetuada ao abrigo do presente artigo, bem como as medidas alternativas, são determinadas pelo juízo de pequena instância criminal na respetiva área de jurisdição ou pelo tribunal de comarca nas restantes áreas do país.

5 - No caso de pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira a permanência em centro de instalação temporária ou espaço equiparado é comunicada no prazo máximo de 48 horas ao juiz de pequena instância criminal da respetiva área de jurisdição, ou ao tribunal de comarca nas restantes áreas do país, para apreciação nos termos do presente artigo.

**Comentário:**

**1)A presente proposta consagra um alargamento significativo das situações em que os requerentes de protecção internacional podem ser colocados ou mantidos em regime de detenção. Até ao momento apenas os requerentes que apresentavam pedidos de protecção em postos de fronteiras tinham que permanecer nos centros de instalação temporária, existentes nas zonas internacionais dos aeroportos, durante a fase de admissibilidade.**

**Na actual Proposta de Lei, dos referidos requerentes e no âmbito do presente artigo podem ser colocados ou mantidos em centros de instalação temporária, nomeadamente aqueles que se encontrem em procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de protecção internacional, mas também para determinação ou verificação de respectiva identidade e nacionalidade ou para determinação de elementos em que se baseia o pedido que não possam ser obtidos, por existir risco de fuga. Tal opção, decalcada do regime constante da Directiva 2013/33/UE merece a preocupação e reprovação do CPR, porquanto promove estereótipos e preconceitos evitáveis, associando a procura de protecção e refugio à prática de um crime, e os requerentes de asilo a criminosos.**

**No contexto Português, e à luz da experiência resultante da aplicação da Lei 27/2008, não se vislumbram razões válidas para a consagração da possibilidade de detenção no conjunto das situações previstas neste artigo.**

**Cumpre relembrar também o direito universalmente reconhecido à pessoa humana de procurar refúgio noutro Estado, e a tradição nacional humanista de garantir um acolhimento condigno e não discriminatório dos requerentes de protecção internacional em Portugal.**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário (contin.):**

**Como referido pelo ACNUR (em *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, disponível: http://www.refworld.org/docid/503489533b8) e outras entidades internacionais nesta matéria, constitui motivo de preocupação a detenção sistemática de requerentes de asilo, nomeadamente como forma de desencorajar a procura do refúgio ou para efeitos de afastamento do território nacional enquanto se encontra pendente a análise do respectivo pedido de asilo, a não ser que sejam individualmente justificadas por razões de segurança ou de saúde pública, ou de segurança nacional.**

**(No caso da detenção dos requerentes de asilo no decurso do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional, cf. por exemplo, Comité contra a Tortura, Observações Conclusivas quanto à Bélgica, 2013, disponível: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FBEL%2FCO%2F3&Lang=en&);**

**2) A optar-se pela manutenção da consagração da detenção de requerentes de asilo objecto de uma decisão de afastamento de território nacional, conforme previsto na alínea b) do número 2º, forçoso é concluir que a mesma alarga indevidamente o âmbito de aplicação do artigo8º n.º 3 alínea d) da Directiva 2013/33/UE, padecendo, aparentemente, de um lapso sistemático na remissão nela contida.**

**3)Congratulamo-nos com a alteração ao número 4 (que previa anteriormente que a detenção apenas fosse comunicada ao juiz de pequena instância criminal da respectiva área de jurisdição ou ao tribunal de comarca nas restantes áreas do país caso a mesma se prolongasse para além das 48 horas) referindo agora que essa comunicação que ocorrerá em "*um prazo máximo de 48 horas*", regime consentâneo com o previsto no artigo 28º da CRP.**



**Proposta:**

**1)Tendo em conta as razões apresentadas o número 2, do artigo 35ºA deverá apresentar a seguinte redacção: "*Os requerentes apenas podem ser colocados ou mantidos em centro de instalação temporária por motivos de segurança nacional, ordem pública ou saúde pública, com base numa apreciação individual e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos gravosas*", *aplicando-se aqui o regime das "disposições mais favoráveis" previsto no artigo 4º da Directiva 2013/33/EU;***

**2) Por razões sistemáticas e de coerência consideramos que o número 2, do artigo 26º deverá ser transferido para o presente artigo como número 6.**

**3) A optar-se pela manutenção da consagração da detenção de requerentes de asilo objecto de uma decisão de afastamento de território nacional, o que se desaconselha, sugere-se a seguinte alteração à redacção do articulado da alínea b) do número 2: *Dos pedidos apresentados na sequência de uma decisão de afastamento de território nacional, conforme previsto na secção V do capítulo III, caso existam motivos razoáveis de crer que o seu pedido de protecção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução do afastamento, nomeadamente atendendo à existência de um pedido de asilo objecto de uma decisão final desfavorável.***

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 35.º-B

**Condições de colocação ou manutenção em centro de instalação temporária**

1 - A colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado a que se refere o artigo anterior não pode prolongar-se mais tempo do que o necessário, sem que possa exceder 60 dias, podendo a decisão ser reapreciada oficiosamente e ou a pedido do requerente se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da medida.

2 - Os requerentes são imediatamente informados por escrito, numa língua que compreendam, ou seja razoável presumir que compreendam, dos motivos da sua instalação e dos meios de impugnação jurisdicional que lhes assistem, bem como da possibilidade de beneficiarem de apoio judiciário nos termos da legislação aplicável.

3 - Os requerentes são autorizados, a pedido, a contactar com os seus representantes legais, os seus familiares, representantes do ACNUR e de outras organizações que atuem nesta área.

4 - O acesso às instalações dos centros de instalação temporária só pode ser limitado por motivos de segurança, ordem pública ou gestão administrativa, desde que o acesso não seja fortemente limitado nem impossibilitado.



5 - Aos requerentes é fornecida informação sobre as regras em vigor nas instalações em que se encontram bem como os seus direitos e deveres, numa língua que compreendem ou seja razoável presumir que compreendem.

6 - Os menores, acompanhados ou não, apenas devem ser colocados em Centro de Instalação Temporária (CIT) ou mantidos em último recurso, depois de se verificar que qualquer das medidas alternativas menos gravosas não pode ser eficazmente aplicada, devendo logo que possível ser libertados.

7 - Os menores detidos devem ter a oportunidade de participar em atividades de lazer, incluindo atividades lúdicas e recreativas próprias da sua idade.

8 - Na medida do possível, os menores não acompanhados beneficiam de alojamento em instituições dotadas de pessoal e instalações que tenham em conta as necessidades pessoais da sua idade.

9 - As famílias devem receber alojamento separado que lhes garanta a privacidade necessária e, no caso de requerentes do sexo feminino, deve ser assegurado alojamento separado.

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

10 - Às pessoas vulneráveis deve ser assegurado o acompanhamento regular e apoio adequado, tendo em conta a situação concreta, incluindo o seu estado de saúde.

11 - Os requerentes instalados devem ter acesso a espaços ao ar livre.

**Comentário:**

**1)Reiterando os comentários efectuados no artigo anterior, cumpre aqui suscitar outra preocupação do CPR. Com efeito, não se vislumbra qual a razão para a presente proposta prever a possibilidade de detenção de menores, acompanhados ou não, nos termos do número 6, deste artigo 35º B, especialmente tendo em conta o número 2, do artigo 26º, que estabelece condições especiais e reconhece particular cautela à instalação temporária de menores não acompanhados ou separados em sede de pedidos de protecção apresentados em postos de fronteira. Tal abordagem, que advém já da Lei 27/2008, de 30 de Junho, tem sido considerada uma boa prática. A este respeito remetemos para comentários efectuados a respeito do artigo 26º da presente proposta;**

**2)Quanto à língua em que a informação deverá ser transmitida aos requerentes, nos termos dos números 2 e 5 do presente artigo, remete-se para proposta referente ao artigo 14º, número 2;**

**3)Relativamente à determinação de necessidade de protecção internacional e participação no procedimento de asilo por parte do CPR, representante do ACNUR em Portugal, remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13;**

**4)O articulado do presente artigo, ao restringir a reapreciação oficiosa e/ou a pedido do requerente de asilo da legalidade da detenção às circunstâncias em que sobrevém circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da medida, limita as garantias dos requerentes em desconformidade com o consagrado no artigo 9º n.º 5 da Directiva 2013/33/UE.**



**Proposta:**

**1)Ao número 1 deverá acrescentar-se a reapreciação por parte de uma autoridade judicial (tal como previsto no número 5, do artigo 9 da Directiva 2013/33/UE). Assim, sugere-se a seguinte redacção *"A colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado a que se refere o artigo anterior não pode prolongar-se mais tempo do que o necessário, sem que possa exceder 60 dias, podendo a decisão ser reapreciada <u>por uma autoridade judicial</u>, oficiosamente e ou a pedido do requerente se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da medida";***

**2)O número 3 deverá ter a seguinte formulação *"Os requerentes são autorizados a pedido, a contactar com os seus representantes legais, os seus familiares, <u>representante do ACNUR e CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome</u>, (...)";***

**3)Tendo em conta o acima exposto, consideramos que os números 6 e 7, deste artigo 35º B, que se referem à detenção de menores deverão ser revogados.**

**4) Sugere-se a seguinte alteração à redacção do articulado do número 1: *"A colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado a que se refere o artigo anterior não pode prolongar-se mais tempo do que o necessário, sem que possa exceder 60 dias, devendo a decisão <u>ser judicialmente</u> reapreciada, oficiosamente ou a pedido do requerente, <u>a intervalos regulares de 15 dias, especialmente</u> se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da medida <u>ou nos casos de duração prolongada da mesma</u>".***

CAPÍTULO IV

## Procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional

Artigo 36.º

**Determinação do Estado responsável**

Quando haja lugar à determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de proteção internacional é organizado um procedimento especial regulado no presente capítulo.

Artigo 37.º

**Pedido de proteção internacional apresentado em Portugal**

1 - Quando se considere que a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional pertence a outro Estado-Membro, de acordo com o previsto no Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras solicita às respetivas autoridades a sua tomada ou retoma a cargo.



2 - Aceite a responsabilidade pelo Estado requerido, o diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras profere, no prazo de cinco dias, decisão nos termos da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 19.º e do artigo 20.º, que é notificada ao requerente em língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda e é comunicada ao representante do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome, mediante pedido apresentado, acompanhado de consentimento do requerente.

3 - A notificação prevista no número anterior é acompanhada da entrega ao requerente de um salvo-conduto, a emitir pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras segundo modelo a aprovar por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

4 - A decisão proferida pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é suscetível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos no prazo de cinco dias, com efeito suspensivo.

5 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.

6 - O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no n.º

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

1 tem efeito meramente devolutivo.

7 - Em caso de resposta negativa do Estado requerido ao pedido formulado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, nos termos do n.º 1, observar-se-á o disposto no capítulo III.

**Comentário:**

**1)Não se vislumbra a razão que motivou a dupla exigência prevista do número 2 do presente artigo que refere que a decisão *"(...) é comunicada ao representante do ACNUR ou à organização não governamental que actue em seu nome, mediante pedido apresentado, acompanhado de consentimento do requerente".* Tal como referido nos comentários apresentados entende-se que a intervenção activa do ACNUR e do CPR no processo individual dependa do consentimento do requerente, igualmente tendo em conta a alínea b) do número 1, do artigo 29º, da Directiva2013/32/UE. O que já não se compreende é a necessidade da dupla exigência aqui prevista: ao consentimento do requerente, acresce a formulação "mediante pedido";**

**Subsiste a dúvida: mediante pedido de quem? Se do órgão de decisão, colocar-se-ia nas mãos deste toda a possibilidade de determinar o conhecimento do ACNUR ou organização não governamental que o represente acerca dos factos em causa; Se do requerente seria ilógico e pleonástico, acrescentar-se ao seu consentimento prévio, ainda o seu pedido posterior; Finalmente se do ACNUR ou organização não governamental que o represente como poderão estes determinar em que casos deverão fazer tais pedidos? Para não criar situações discriminatórias, acabarão por solicitar tais decisões de forma constante.**

**Particularmente grave é o facto de a manutenção desta condição, que antes representa uma limitação, poder comprometer o apoio do ACNUR ou da organização não governamental que o represente, bem como constituir, na prática, uma diminuição das garantias dos requerentes;**

**2)A respeito do consentimento do requerente e por uma questão de coerência e estabilidade processual consideramos que o acordo mencionado no número 2, deste artigo se reporta ao consentimento mencionado no número 3, do artigo 13º. Com efeito, não fará sentido fazer depender a actuação do ACNUR, ou seu representante, o CPR, da necessidade de sucessivos e reiterados acordos ao longo do desenrolar do procedimento.**

**3)Manifestamos preocupação a propósito do número 6 deste artigo e pela opção ora vertida na presente Proposta de Lei, de conferir selectivamente aos recursos jurisdicionais em sede de admissibilidade e de procedimento de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, um efeito meramente devolutivo, aos invés do que resulta actualmente da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, em que a norma consiste no efeito suspensivo dos recursos.**

**A ausência de efeito suspensivo do recurso jurisdicional neste domínio comporta o risco de provocar danos irreversíveis – nomeadamente através do afastamento dos requerentes de asilo do território nacional na pendência do recurso jurisdicional em violação do princípio de *non refoulement.* Necessário é notar, de facto, que factores como o número reduzido de pedidos de asilo, aliados à natureza muito recente e especializada deste ramo do Direito, são factores pouco conducentes a uma jurisprudência abundante e tecnicamente evoluída nesta matéria, cuja qualidade muito beneficia do contributo qualificador e uniformizador da jurisprudência de instâncias superiores;**

**4) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**



Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**1)Pelas razões acima apontadas, o número 2 deverá apresentar a seguinte redacção "decisão *"(...) é comunicada ao representante do ACNUR, e CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do artigo 13º";***

**2)Tendo por base a argumentação avançada nos comentários ao número 1 do artigo 25º, para os quais remetemos, defendemos o alargamento do prazo ora estabelecido (de 5 dias para impugnação jurisdicional) no número 4 deste artigo, propondo o prazo de 8 dias, tal como decorre, com o mesmo efeito, do número1, do artigo 22º - prazo de impugnação jurisdicional quanto a pedidos apresentados em território nacional;**

**3)Pelos motivos acima explanados, propõe-se a revogação do actual número 6 do presente artigo, passando a ter a seguinte redacção "*O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no número 1 tem efeito suspensivo".***

Artigo 38.º

**Execução da decisão de transferência**

Compete ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras assegurar a execução da transferência do requerente de proteção internacional.



Artigo 39.º

**Suspensão do prazo para a decisão**

A instrução do procedimento de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional suspende, até decisão final, a contagem do prazo previsto no n.º 1 do artigo 20.º e no n.º 4 do artigo 24.º.

Artigo 40.º

**Pedido de proteção internacional apresentado em outro Estado-Membro da União Europeia**

1 - Compete ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras decidir sobre a aceitação de responsabilidade do Estado português pela análise de pedido de proteção internacional apresentado em outros Estados-Membros da União Europeia.

2 - A decisão prevista no número anterior é proferida no prazo máximo de dois meses a contar da data do recebimento do pedido de aceitação formulado pelo Estado onde se encontra o requerente de proteção internacional ou foi apresentado o pedido.

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

3 - Nos casos qualificados como urgentes pelo Estado onde foi apresentado o pedido, o prazo referido no número anterior é reduzido para oito dias.

CAPÍTULO V

**Perda do direito de proteção internacional**

Artigo 41.º

**Causas de cessação, revogação, supressão ou recusa de renovação do direito de proteção internacional**

1 - O direito de asilo cessa quando o estrangeiro ou o apátrida:

*a)* Decida voluntariamente valer-se de novo da proteção do país de que é nacional;

*b)* Tendo perdido a sua nacionalidade, a recupere voluntariamente;

*c)* Adquira uma nova nacionalidade e goze da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

*d)* Regresse voluntariamente ao país que abandonou ou fora do qual permaneceu por receio de ser perseguido;

*e)* Não possa continuar a recusar valer-se da proteção do país de que tem a nacionalidade, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado;

*f)* Tratando-se de apátrida, esteja em condições de regressar ao país em que tinha a sua residência habitual, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado;

*g)* Renuncie expressamente ao direito de asilo.

2 - A proteção subsidiária cessa quando as circunstâncias que levaram à sua concessão já não se verifiquem ou se tiverem alterado a tal ponto que a proteção já não seja necessária.

3 - Para efeitos do disposto nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 e no n.º 2, e sem prejuízo do disposto no artigo 47.º, a cessação só pode ser declarada caso o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras conclua que a alteração das circunstâncias no Estado da nacionalidade ou residência habitual do beneficiário do direito de asilo ou de proteção subsidiária é suficientemente significativa e duradoura para afastar o receio fundado de perseguição ou o risco de sofrer ofensa grave.

4 - As alíneas *e)* e *f)* do n.º 1 não se aplicam ao refugiado que possa invocar razões imperiosas relacionadas com perseguições anteriores para recusar valer-se da proteção do país da sua



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

nacionalidade ou, na eventualidade de ser apátrida, do seu antigo país de residência habitual.

5 - É revogada, suprimida ou recusada a renovação do direito de asilo ou de proteção subsidiária quando se verifique que o estrangeiro ou apátrida:

*a)* Deveria ter sido ou possa ser excluído do direito de beneficiar do direito de asilo ou de proteção subsidiária, nos termos do artigo 9.º;

*b)* Tenha deturpado ou omitido factos, incluindo a utilização de documentos falsos, decisivos para beneficiar do direito de asilo ou de proteção subsidiária;

*c)* Representa um perigo para a segurança interna;

*d)* Tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime doloso de direito comum punível com pena de prisão superior a três anos, represente um perigo para a segurança interna ou para a ordem pública.

6 - Para efeitos de audiência prévia, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras notifica o beneficiário do projeto de decisão o qual se pode pronunciar no prazo de oito dias.

**Comentário:**

**O regime do presente artigo é desconforme ao consagrado na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e na Directiva 2011/95/UE, porquanto alarga a lista taxativa de cláusulas de exclusão do estatuto de refugiado constante, respectivamente, dos artigos 1-D, 1-E e 1-F da Convenção, e do artigo 12º da Directiva, no que concerne à eventualidade de existirem suspeitas de que o estrangeiro ou apátrida *"represente perigo ou fundada ameaça para a segurança interna ou externa ou para a ordem pública."* Em consequência, sugere-se a revogação da alínea d) do n.º 1 do presente artigo.**

**Proposta:**

**Sugere-se a seguinte alteração à redacção do articulado das alíneas a) a d) do número 5: "*É revogada, suprimida ou recusada a renovação do direito de asilo quando se verifique que o estrangeiro ou apátrida:***

***a) Deveria ter sido ou possa ser excluído do direito de beneficiar do direito de asilo, nos termos do artigo 9.º;***

***b) Tenha deturpado ou omitido factos, incluindo a utilização de documentos falsos, decisivos para beneficiar do direito de asilo;***

***c) Representa um perigo para a segurança interna;***

***d) Tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime doloso de direito comum particularmente grave, represente um perigo para a segurança interna ou para a ordem pública.***



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta (contin.):**

***5- É revogada, suprimida ou recusada a renovação da protecção subsidiária quando se verifique que o estrangeiro ou apátrida:***

***a) Deveria ter sido ou possa ser excluído do direito de beneficiar da protecção subsidiária, nos termos do artigo 9.º;***

***b) Tenha deturpado ou omitido factos, incluindo a utilização de documentos falsos, decisivos para beneficiar de protecção subsidiária;***

***c) Representa um perigo para a segurança interna;***

***d) Tiver cometido um ou mais crimes puníveis com pena de prisão caso tivessem sido praticados no território português, e tiver deixado o seu país de origem unicamente com o objetivo de evitar sanção decorrente desse crime ou crimes.***

Artigo 42.º

**Efeitos da perda do direito de proteção internacional**

1 - [*Revogado*].

2 - A perda do direito de proteção internacional nos termos do artigo anterior determina a aplicação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional.

3 - [*Revogado*].



**Proposta:**

**Com o objectivo de uniformização do texto legislativo, e tal como constante do número 4, do artigo 27º, do número 3, do artigo 21º e do número 3, do artigo 67º, propomos a referência explícita à Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto, no número 2 do presente artigo que passará, assim, a ter seguinte redacção: *"A perda do direito de proteção internacional nos termos do artigo anterior determina a aplicação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei 23/2002, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto".***

Artigo 43.º

**Competência para declarar a perda do direito de proteção internacional e o afastamento do território nacional**

1 - Compete ao membro do Governo responsável pela área da administração interna, sob

proposta do diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, declarar a perda do direito de proteção internacional.

2 - A declaração prevista no número anterior deve ser notificada ao requerente em língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda.

3 - O representante do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome são informados da declaração de perda do direito de proteção internacional.

**Comentário:**
**Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**Proposta:**
**Pelas razões acima apontadas, o número 3 deverá apresentar a seguinte redacção "decisão *"O representante do ACNUR, e o CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, são informados (...)".***

Artigo 44.º



**Impugnação jurisdicional**

1 - A decisão proferida ao abrigo do n.º 1 artigo anterior é suscetível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de oito dias, com efeito suspensivo.

2 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.

**Artigo 45.º**

[*Revogado*]

**Comentário:**
**Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**Artigo 46.º**

[*Revogado*]

**Artigo 47.º**

**Proibição de expulsar ou repelir**

1 - Quando a perda do direito de proteção internacional determina a abertura de processo tendente ao afastamento coercivo, este obedece ao princípio da não repulsão definido na alínea *aa)* do n.º 1 do artigo 2.º.

2 - Ninguém será devolvido, afastado extraditado ou expulso para um país onde seja submetido a torturas ou a tratamentos cruéis ou degradantes.

**Comentário:**

**O princípio de *non refoulement* aqui definido encontra assento expresso no Direito Internacional dos Refugiados e dos Direitos Humanos, sendo hoje comummente considerado parte integrante do Direito Internacional Costumeiro.**

**O artigo 33º da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, determina que nenhum Estado "(...) *expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas."***

**Em razão da natureza meramente declarativa do reconhecimento do estatuto de refugiado, o princípio de *non refoulement* aplica-se aos refugiados independentemente de o país de asilo já ter conduzido uma determinação formal do seu estatuto, de estes se encontrarem ainda a aguardar a tramitação do respectivo pedido de asilo, ou de nos encontrarmos perante uma mera intenção dos mesmos de solicitarem asilo. Apresenta-se assim como redutora a abordagem do número 1 do presente artigo, ao remeter a relevância do princípio de *non refoulement* exclusivamente para o plano do afastamento de estrangeiros do território nacional na sequência da cessação do respectivo estatuto de refugiado.**

**Como já aqui referido, a obrigação de não repulsão transcende o domínio estrito do Direito Internacional dos Refugiados, encontrando-se actualmente reflectida na letra de diversos instrumentos internacionais de protecção dos Direitos Humanos. No caso da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), instrumento regional de protecção dos direitos humanos de referência para Portugal, essa obrigação encontra-se plasmada no seu artigo 3º, onde se determina que *"Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes."*. Notar-se-á que a letra do n.º 2 do presente artigo procede a uma reprodução redutora da obrigação de não repulsão plasmada no artigo 3º da CEDH, ao não consagrar, a par da tortura e dos tratamentos desumanos e degradantes, as penas de idêntica natureza.**

**No plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o princípio de *non refoulement* consubstancia-se, em consequência, na obrigação de os Estados consagrarem, garantirem e protegerem os direitos humanos de todos os indivíduos que se encontrem sob a jurisdição, independentemente do seu estatuto. O mesmo proíbe, em particular, a transferência de uma pessoa para um país onde existem razões de acreditar que será sujeita a tortura ou a tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes.**

**Comentário (cont):**

**Conforme jurisprudência firmada do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), as obrigações decorrentes do princípio *de non refoulement* não se esgotam, contudo, no território nacional dos Estados, já que estes têm a obrigação de garantir e proteger os direitos humanos não apenas de todos quantos se encontram presentes no seu território nacional, mas igualmente das pessoas que se encontram sujeitas à sua jurisdição, incluindo no território ou nas águas territoriais de um país terceiro ou no alto mar.**

**O conceito de exercício de jurisdição para este efeito não coincide necessariamente com o de exercício de soberania territorial. O exercício de jurisdição refere-se ao exercício de *imperium* sobre o indivíduo, entendido como autoridade ou controlo efectivo, de facto ou de direito, exercido pelo Estado ou outrem que actue em sua representação, em todas as zonas, pertencentes ou não a um Estado terceiro, onde este seja efectivamente exercido (Cf. artigo 1º da CEDH que determina que "*As Altas Partes Contratantes reconhecem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades definidos no título I da presente Convenção*". Igualmente, a jurisprudência do TEDH contida em *Bankovovic e Outros Vs Bélgica e 16 Estados Membros,* Petição n.º 52207/99, Acórdão de 12 de Dezembro de 2001 e Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §81, especificamente no que concerne às intercepções marítimas).**

**Consolidado na jurisprudência internacional e europeia, o entendimento no sentido da aplicação extraterritorial das obrigações decorrentes do princípio de *non refoulement* continua, não obstante, a carecer de uma referência expressa na legislação e jurisprudência nacionais, nomeadamente no que concerne às intercepções marítimas e aos controlos fronteiriços extraterritorias. Matéria relevante, desde logo, à luz do eventual envolvimento de Portugal em operações fronteiriças, coordenadas pela FRONTEX, no território ou nas águas territoriais de países terceiros, ou no mar alto. Igualmente, à luz da informação recentemente veiculada sobre a intervenção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em aeroportos de países terceiros, em parceria com a companhia aérea nacional, para efeitos de controlo do acesso ao território nacional, nomeadamente no aeroporto de Bissau – cf, sobre esta matéria, o relatório do CPR "O Acesso à protecção: Um Direito Humano", financiado pelo Pograma Europeu para a Integração e as Migrações (EPIM), uma colaboração da Rede de Fundações Europeias (a publicar).**



**Proposta:**

**À luz dos comentários aqui apresentados, sugerem-se as seguintes alterações à redacção do articulado do presente artigo:**

***"Sem prejuízo das obrigações internacionais do Estado português em matéria de não repulsão, nos termos do disposto na alínea aa) do n.º 1 do artigo 2.º, ninguém dependente da jurisdição nacional será devolvido, afastado, extraditado ou expulso para um país onde seja submetido a torturas ou a penas ou tratamentos cruéis ou degradantes."***

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

CAPÍTULO VI

**Estatuto do requerente de asilo e de proteção subsidiária**

SECÇÃO I

**Disposições gerais**

Artigo 48.º

**Efeitos do asilo e da proteção subsidiária sobre a extradição**

1 - A concessão de asilo ou de proteção subsidiária obsta ao prosseguimento de qualquer pedido de extradição do beneficiário, fundado nos factos com base nos quais a proteção internacional é concedida.

2 - A decisão final sobre qualquer processo de extradição do requerente que esteja pendente fica suspensa enquanto o pedido de proteção internacional se encontre em apreciação, quer na fase administrativa, quer na fase jurisdicional.

3 - Para efeito do cumprimento do disposto no número anterior, a apresentação do pedido de proteção internacional é comunicado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras à entidade onde corre o respetivo processo no prazo de dois dias úteis.



Artigo 49.º

**Direitos dos requerentes**

1 - Sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes, os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária beneficiam das seguintes garantias:

*a)* Serem informados de imediato ou, quando o pedido tenha sido entregue através de outra entidade, até cinco dias a contar do registo do pedido numa língua que compreendam, ou seja razoável presumir que compreendam, dos direitos que lhe assistem e das obrigações a que estão sujeitos em matéria de acolhimento, designadamente sobre:

*i)* Os prazos e meios ao dispor para cumprimento do dever de apresentação dos elementos pertinentes para apreciação do pedido;

*ii)* A tramitação procedimental;

*iii)* As organizações ou os grupos de pessoas que prestam assistência jurídica específica;

*iv)* As organizações que os podem apoiar ou informar relativamente às condições

de acolhimento disponíveis, incluindo a assistência médica;

*v)* As consequências do eventual incumprimento das obrigações e falta de cooperação previstas no artigo seguinte;

**Comentário:**

**O ponto v) da alínea a) do n.º 1 do presente artigo opera uma remissão para o artigo 50º, que é objecto de revogação pela presente proposta de lei.**

**Proposta:**

**O articulado do ponto v) da alínea a) do n.º 1 do presente artigo deverá ser alterado nos termos seguintes: "*As consequências do eventual incumprimento das obrigações e do dever de cooperação previstos nas alienas f) e g) do n.º 1 do artigo 15º".***

*b)* Serem informados no momento da recolha dos seus dados dactiloscópicos, numa língua que compreendam, ou seja razoável presumir que compreendam, sobre a finalidade a que se destina o tratamento dos seus dados pessoais, bem como de todas os outros direitos das pessoas titulares de dados previstos no Regulamento (UE) n.º 603/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema Eurodac;



**Comentário:**

**Na alínea b) do n.º 1 do presente artigo, o legislador opta, de forma aparentemente aleatória, por plasmar de forma parcial o direito à informação consagrado no artigo 29º do Regulamento UE n.º 603/2013, e por omitir completamente o teor do direito à informação consagrado no artigo 4º do Regulamento UE n.º 604/2013. Opta-se por excluir da presente previsão, sem razão válida, aspectos importantes como sejam as consequências da apresentação de um novo pedido noutro Estado membro da UE, ou da sua deslocação para aquele durante a análise do pedido, os critérios aplicáveis à determinação do Estado membro responsável pela análise do pedido de asilo, a possibilidade de contestar uma decisão de transferência e, se necessário, solicitar a sua suspensão, do seu direito de corrigir a informação pessoal, entre outros. Atendendo à natureza extremamente abrangente destes direitos, que deverão ser objecto de entrega de um panfleto informativo comum da UE, com adaptações ao nível dos Estados membros (cf. artigo 4º n.º 2 e 3 do Regulamento UE n.º 604/2013 e artigo 29º n.º 3 do Regulamento UE n.º 603/2013), e ao efeito directo dos Regulamentos em apreço, sugere-se uma reformulação da alínea em questão.**

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**O articulado v) da alínea b) do n.º 1 do presente artigo deverá ser alterado nos termos seguintes: "*Serem informados da aplicação do Regulamento (UE) n.º 603/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, e do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, nos termos ali previstos, nomeadamente através da entrega de folheto informativo comum da União Europeia".***

*c)* Serem informados quanto à decisão sobre a admissibilidade do pedido e respetivo teor, ainda que por intermédio de mandatário judicial, caso se tenham feito assistir por advogado;

*d)* Beneficiar, sempre que necessário, dos serviços de um intérprete para os assistirem na formalização do pedido e durante o respetivo procedimento;

*e)* Beneficiar de aconselhamento jurídico gratuito em todas as fases do procedimento, a prestar por entidade pública ou organização não governamental com a qual tenha sido celebrado protocolo;

*f)* Beneficiar de apoio judiciário nos termos da lei.



2 - Sem prejuízo do disposto na alínea *a)* do número anterior, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras fornece ao requerente de asilo ou de proteção subsidiária um folheto informativo numa língua que este possa entender, sem prejuízo de a mesma informação poder ser também prestada oralmente.

3 - [*Revogado*].

4 - [*Revogado*].

5 - Os advogados que representem o requerente de asilo ou de proteção subsidiária têm acesso às informações constantes do seu processo.

6 - Os advogados dos requerentes, os representantes do ACNUR, ou representantes de organização não-governamental que atue em seu nome, e outras organizações não-governamentais que desenvolvam atividades nesta área têm ainda direito de acesso a zonas vedadas, como locais de detenção ou de trânsito, para poder prestar àquele o devido aconselhamento.

7 - Os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária podem fazer-se acompanhar, na prestação de declarações a que se refere o artigo 16.º, de advogado, sem prejuízo da respetiva ausência não obstar à realização desse ato processual.

**Comentário:**

**1)A alínea d) do número 1 deste artigo ao determinar que o aconselhamento jurídico gratuito será prestado por entidade pública ou organização não governamental, com a qual tenha sido celebrado protocolo representa a possibilidade de na prática este aconselhamento ficar na dependência e discricionaridade do orgão de decisão, permitindo a centralização desta matéria sensível na Administração Pública, sujeito e parte interessada no procedimento de asilo.**

**A presente proposta é igualmente omissa quanto às acções que serão abrangidas pelo aconselhamento jurídico gratuito aos requerentes de asilo em todas as fases do procedimento.**

**Neste contexto assume particular relevância o reconhecimento do mandato, da prática, experiência e competência técnica que o ACNUR e o CPR têm nesta matéria, bem como a tomada de posição do ACNUR através de declaração emitida ao Governo Português no que se refere ao interesse desta organização na manutenção do apoio jurídico directo prestado pelo CPR, pelo que surge como pertinente a referência ao ACNUR/CPR na letra da alínea e), do número 1 deste artigo 49º;**

**2) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**Proposta:**

**1)Tendo em conta o acima exposto relativamente à possibilidade de o protocolo ser celebrado com "*entidade pública*", o que representa a total centralização desta matéria no Estado (procedimento de asilo e aconselhamento jurídico aos requerentes) podendo suscitar-se fundadas dúvidas quanto à independência que assistirá nestes casos. Assim, sugerimos a reformulação deste artigo eliminando-se a referência a "entidade pública", mas integrando a referência ao ACNUR/CPR na letra da alínea e), do número 1 deste artigo 49º;**

**2)O número 6 deverá passar a ter a seguinte formulação *"(...) o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome (...);***



**Artigo 50.º**

[*Revogado*]

SECÇÃO II

**Disposições relativas às condições de acolhimento**

Artigo 51.º

**Meios de subsistência**

1 - Aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária em situação de carência económica e social e aos membros da sua família é concedido apoio social para alojamento e

alimentação, nos termos da legislação em vigor.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, na concessão de alojamento devem ser tomadas, com o acordo dos requerentes, as medidas adequadas para manter tanto quanto possível a unidade da família que se encontre presente em território nacional, nomeadamente as previstas nas alíneas *a*) e *b)* do n.º 1 do artigo 59.º

**Comentário:**

**O número 1 do presente artigo constitui uma herança da Lei n.º 15/98, de 26 de Março que não foi expurgada aquando da aprovação da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho não obstante o seu âmbito de aplicação ser redundante com o do artigo 56º que resultou, por sua vez, da transposição da Directiva n.º 2013/33/UE por aquele diploma. Tal redundância, na qual insiste a presente proposta de lei, é causadora de dificuldades desnecessárias na interpretação sistemática das disposições, que apresentam textos que não totalmente coincidentes. Neste contexto, considera-se ainda preferível a inserção sistemática do n.º 2 do presente artigo no n.º 1 do artigo 59º da presente proposta de lei.**

**Proposta:**

**Propõe-se, em consequência, a revogação do artigo 51º da presente proposta de lei.**



Artigo 52.º

**Assistência médica e medicamentosa**

1 - É reconhecido aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e respetivos membros da família o acesso ao Serviço Nacional de Saúde, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e da saúde.

2 - O documento comprovativo da apresentação do pedido de proteção internacional ou de proteção subsidiária, emitido nos termos do artigo 14.º, considera -se bastante para comprovar a qualidade de requerente, para efeitos do disposto no número anterior.

3 - Para os efeitos do presente artigo, as autoridades sanitárias podem exigir, por razões de saúde pública, que os requerentes sejam submetidos a um exame médico, a fim de que seja atestado que não sofrem de nenhuma das doenças definidas nos instrumentos aplicáveis da Organização Mundial de Saúde ou em outras doenças infeciosas ou parasitárias contagiosas objeto de medidas de proteção em território nacional, cujos resultados são confidenciais e não afetam o procedimento de proteção internacional.

4 - Os exames médicos e as medidas a que se refere o número anterior não devem ter carácter

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

sistemático.

5 - Aos requerentes particularmente vulneráveis é prestada assistência médica ou outra que se revele necessária

**Comentário:**

**Cumpre alertar aqui para a necessidade de o Ministério da Administração Interna, em parceria com o Ministério da Saúde, fazerem face aos obstáculos de índole financeira que se colocam actualmente de forma geral ao acesso dos requerentes de asilo em fase de admissibilidade aos cuidados de saúde e que limitam, na prática, o acesso a um direito fundamental.**

**Sobre o Estado português impende, nos termos do artigo 17º números 2 a 4 e artigo 19º da Directiva 2013/33/EU, a obrigação de assegurar aos requerentes de asilo um nível de vida adequado, beneficiando dos cuidados de saúde necessários que incluirão os cuidados de urgência e o tratamento básico de doenças. Nos termos destas disposições, os requerentes de asilo apenas poderão ser chamados a comparticipar os cuidados de saúde em questão na eventualidade de disporem de recursos suficientes, nomeadamente se tiverem trabalhado durante um período de tempo razoável.**

**Tal obrigação justifica-se, desde logo, por estes não disporem, na fase de admissibilidade do procedimento de asilo, do direito ao exercício de uma actividade remunerada e, em consequência, de rendimentos próprios e regulares. Igualmente, por provirem, em muitos casos, de países onde os cuidados de saúde primários não se encontram em conformidade com os padrões nacionais, existindo uma probabilidade acrescida de sofrerem de patologias decorrentes das circunstâncias que conduziram à sua fuga do país de origem, bem como do próprio processo de fuga. Os cuidados e exames médicos constituem nesta fase, portanto, uma questão de saúde pública.**

**Neste contexto, e ao invés do sucedido até 2011, ao abrigo da Portaria n.º 30/2001, os requerentes de asilo em fase de admissibilidade são actualmente obrigados pela Autoridade Central do Sistema de Saúde (ACSS) a pagar taxas moderadoras, em razão do entendimento (do qual o CPR discorda) de que aquele diploma não consagra um acesso gratuito aos cuidados de saúde. Tendo o Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de Novembro por objectivo isentar do pagamento das taxas moderadoras "os mais carenciados e desfavorecidos, ao nível do risco de saúde ponderado e ao nível da insuficiência económica comprovada", cumpre lamentar a não inclusão expressa dos requerentes de asilo no âmbito de aplicação do mesmo por uma questão de clareza e de justiça social.**

**Os obstáculos que se colocam actualmente ao acesso dos requerentes de asilo na fase de admissibilidade aos cuidados de saúde transcendem, contudo, a simples questão da isenção das taxas moderadoras. De facto, e por razões que se prendem, entre outros, com a impossibilidade de registo e emissão atempada do respectivo número de identificação da segurança social (NISS), têm os mesmos sido confrontados com a exigência do pagamento integral dos cuidados de saúde que lhes são prestados. De acordo com a informação disponível neste Conselho, tal corresponderá, por exemplo, a €36 por consulta no Centro de Saúde, €20 por urgência hospitalar, acrescendo todas as despesas dos exames complementares de diagnóstico prescritos e dos cuidados médicos prestados, que ascendem, em certos casos, a centenas de euros. Tratando-se de valores particularmente elevados que estes não se encontram naturalmente em medida de pagar, tal tem conduzido à acumulação de dívidas e à consequente recusa da prestação de cuidados pelos serviços de saúde**



Quinta do Pombeiro – Sede Comercial: Rua do Pombeiro – Lamiaçal do Pombeiro em 2000-135 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário (contin.):**

**O Conselho Português para os Refugiados tem vindo a estabelecer, ao longo dos últimos meses, diversos contactos com a ACSS, primeiro, e com o Senhor Secretário de Estado da Saúde, não tendo sido possível, contudo, ultrapassar esta situação de forma satisfatória.**

**Sobre esta matéria, foi promovido pelo CPR junto da Provedoria de Justiça um processo visando o esclarecimento das condições de acesso dos requerentes de asilo aos cuidados de Saúde (Processo Q-5885712(A6)). Neste contexto, o CPR foi recentemente informado da apresentação pelo governo de uma proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de Novembro, visando a inclusão dos requerentes de asilo no elenco de categorias que beneficiam da isenção das taxas moderadoras, proposta louvável mas que peca por tardia, atendendo aos quase dois anos decorridos desde o surgimento deste problema. Sendo certo que no entendimento deste Conselho, tal será actualmente o caso por força da portaria n.º 30/2001 em vigor.**

**Sobre a problemática mais grave do pagamento integral dos cuidados de saúde, a informação recebida da tutela aponta para o desconhecimento dos serviços, eventualmente ultrapassável através da divulgação do novo "Manual de Acolhimento no Acesso ao Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros" recentemente publicado pela Direcção Geral de Saúde e a ACSS. O CPR manifesta, neste plano e após consulta do mesmo, reservas sobre a eficácia da medida, atendendo às deficiências entretanto identificadas na informação nele contida.**

**Impõe-se, em consequência, a adopção de medidas urgentes no sentido de garantir o acesso efectivo dos requerentes de asilo à Saúde em Portugal, garantindo o efeito útil das disposições consagradas no presente artigo.**



Artigo 53.º

**Acesso ao ensino**

1 - Os filhos menores dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária menores têm acesso ao sistema de ensino nas mesmas condições dos cidadãos nacionais e demais cidadãos para quem a língua portuguesa não constitua língua materna.

2 - A possibilidade de continuação dos estudos secundários não pode ser negada com fundamento no facto de o menor ter atingido a maioridade.

**Comentário:**

**O presente artigo procede a uma transposição deficiente do artigo 14º da Directiva 2013/33/EU ao não consagrar um prazo máximo de acesso dos menores ao sistema de ensino nacional compaginável com o limite previsto no seu n.º 2. Não obstante o disposto na ordem jurídica nacional nesta matéria, nomeadamente no que concerne à possibilidade de uma matrícula condicional para frequência das actividades lectivas na pendência do necessário processo de equivalências académicas (cf. artigo 8º n.º 5 do Decreto-Lei n.º 227/2005, de 28 de Dezembro) tem sido várias as dificuldades e as resistências neste domínio, que aconselham a consagração, também no caso particular dos requerentes de asilo, do direito de acesso ao ensino após a apresentação do respectivo pedido de asilo.**

**Proposta:**

**Em consequência, propõe-se o aditamento de um número 2 ao presente articulado como segue: "*O acesso ao sistema de ensino deverá ser garantido, na medida do possível, imediatamente após a apresentação do pedido de protecção internacional, não podendo ser adiado por um período superior a três meses a contar dessa data.*
*3- A possibilidade de continuação dos estudos secundários não pode ser negada com fundamento no facto de o menor ter atingido a maioridade*".**



Artigo 54.º

**Direito ao trabalho**

1 - Aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária a quem já foi emitida autorização de residência provisória é assegurado o acesso ao mercado de trabalho, nos termos da lei geral, cessando, a partir do exercício de emprego remunerado, a aplicação do regime de apoio social previsto no artigo 56.º.

2 - [*Revogado*].

3 - [*Revogado*].

4 - Nos casos de impugnação jurisdicional de decisão de recusa de proteção internacional, o direito de acesso ao mercado de trabalho mantém-se até à prolação da respetiva sentença que julgue improcedente o pedido.

**Comentário:**

**Registamos com agrado a revogação do artigo que estabelecia um período temporal de interdição de acesso ao mercado de trabalho, suscitando dúvidas quanto à sua aplicação. Na presente proposta, o acesso ao mercado de trabalho fica exclusivamente depende da fase processual. Assim, após admissão, o requerente poderá trabalhar, sendo emitida respectiva Autorização de Residência Provisória.**

Artigo 55.º

**Programas e medidas de emprego e formação profissional**

1 - Os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária têm acesso a programas e medidas de emprego e formação profissional em condições a estabelecer pelos ministérios que tutelam a área em causa, desde que preencham os requisitos estabelecidos no artigo anterior.

2 - [*Revogado*].

SECÇÃO III

**Condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde**

Artigo 56.º

**Apoio social**

1 - Aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e respetivos membros da família, que não disponham de meios suficientes para permitir a sua subsistência, são asseguradas condições visando a satisfação das suas necessidades básicas em condições de dignidade.



2 - Aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e membros da sua família particularmente vulneráveis e aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária que se encontrem nos postos de fronteira são igualmente asseguradas condições materiais de acolhimento adequadas, bem como cuidados de saúde apropriados.

3 - Para efeitos do n.º 1 considera-se não dispor de meios suficientes o requerente que careça de recursos de qualquer natureza ou de valor inferior ao subsídio de apoio social apurado nos termos da legislação aplicável.

4 - Caso se comprove que um requerente dispõe de recursos suficientes pode ser-lhe exigida uma contribuição, total ou parcial, para a cobertura das despesas decorrentes das condições materiais de acolhimento e dos cuidados de saúde.

5 - Caso se comprove que um requerente dispunha de meios suficientes para custear as condições materiais de acolhimento e os cuidados de saúde à data em que foram prestados, a entidade competente pode exigir o reembolso das respetivas despesas.

Artigo 57.º

**Modalidades de concessão**

1 - As condições materiais de acolhimento podem revestir as seguintes modalidades:

*a)* Alojamento em espécie;

*b)* Alimentação em espécie;

*c)* Prestação pecuniária de apoio social, com carácter mensal, para despesas de alimentação, vestuário, higiene e transportes;

*d)* Subsídio complementar para alojamento, com carácter mensal;

*e)* Subsídio complementar para despesas pessoais e transportes.

2 - O alojamento e a alimentação em espécie podem revestir uma das seguintes formas:

*a)* Em instalações equiparadas a centros de acolhimento para requerentes de proteção internacional, nos casos em que o pedido é apresentado nos postos de fronteira;

*b)* Em centro de instalação para requerentes de proteção internacional ou estabelecimento equiparado que proporcionem condições de vida adequadas;

*c)* Em casas particulares, apartamentos, hotéis ou noutras instalações adaptadas para acolher requerentes de proteção internacional.

3 - Podem ser cumuladas as seguintes modalidades de acolhimento:



*a)* Alojamento e alimentação em espécie com o subsídio complementar para despesas pessoais e transportes;

*b)* Alojamento em espécie ou subsídio complementar para alojamento com a prestação pecuniária de apoio social.

4 - A título excecional e por um período determinado, podem ser estabelecidas condições materiais de acolhimento diferentes das previstas nos números anteriores, sempre que:

*a)* Seja necessária uma avaliação inicial das necessidades específicas dos requerentes;

*b)* Na área geográfica onde se encontra o requerente não estejam disponíveis condições materiais de acolhimento previstas no n.º 2;

*c)* As capacidades de acolhimento disponíveis se encontrem temporariamente esgotadas; ou

*d)* Os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária se encontrem em posto de fronteira que não disponha de instalações equiparadas a centros de acolhimento.

Artigo 58.º

**Montantes dos subsídios**

As prestações pecuniárias a que se referem as alíneas *c)* e *d*) do n.º 1 do artigo anterior são calculadas por referência ao subsídio de apoio social previsto na legislação aplicável, não devendo ultrapassar as seguintes percentagens:

*a)* Prestação pecuniária de apoio social, com carácter mensal, para despesas de alimentação, vestuário, higiene e transportes, correspondente a 70 % do montante apurado;

*b)* Subsídio complementar para alojamento, com carácter mensal, correspondente a 30 % do montante apurado;

*c)* Subsídio mensal para despesas pessoais e transportes, correspondente a 30 % do montante apurado.

Artigo 59.º

**Garantias suplementares em matéria de alojamento**

1 - A entidade responsável pela concessão do alojamento em espécie, nas formas previstas no n.º 2 do artigo 57.º, deve:

*a)* Proporcionar a proteção da vida familiar dos requerentes;

*b)* Proporcionar, se for caso disso, que os filhos menores dos requerentes ou os requerentes menores sejam alojados com os pais ou com o membro adulto da família por eles responsável por força da lei;

*c)* Assegurar, tanto quanto possível, que os requerentes adultos com necessidades especiais de acolhimento sejam alojados com familiares adultos próximos que já se encontrem no território nacional e que sejam por eles responsáveis por força da lei;

*d)* Assegurar aos requerentes a possibilidade de comunicar com a sua família ou os seus representantes legais, assim como com os representantes do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome;

*e)* Tomar as medidas adequadas para prevenir agressões e violência, designadamente com base no género, incluindo assédio e agressões sexuais, no interior das instalações e dos centros de acolhimento a que se refere o n.º 2 do artigo 57.º.

2 - A transferência de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária de uma instalação de alojamento para outra só se pode realizar quando tal se revele necessário para a boa tramitação do processo ou para melhorar as condições de alojamento.

3 - Aos requerentes transferidos nos termos do número anterior é assegurada a possibilidade de informar os seus representantes legais da transferência e do seu novo endereço.



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

4 - Aos advogados dos requerentes, aos representantes do ACNUR, ou a representante de organização não governamental que atue em nome do ACNUR, e de outras organizações não governamentais que desenvolvam atividades nesta área e como tal sejam reconhecidas pelo Estado, é assegurado o acesso aos centros de acolhimento e outras instalações de alojamento de forma a assistir os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária, só podendo ser fixadas restrições de acesso se devidamente fundamentadas e quando estejam em causa razões de segurança dos centros e instalações, bem como dos requerentes.

5 - Às pessoas que trabalham nos centros de acolhimento é ministrada formação adequada, estando as mesmas sujeitas ao dever de confidencialidade no que respeita às informações de que tomem conhecimento no exercício das suas funções.

**Comentário:**

**Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**

**Proposta:**

**1)Da alínea d), do número 1 deste artigo deverá constar o articulado seguinte: *"Assegurar aos requerentes a possibilidade de comunicar (...), assim como com o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actue em seu nome;***

**2)O número 4 deverá passar a ter a seguinte formulação *"(...) o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome (...).***

Artigo 60.º

**Redução e cessação do benefício das condições de acolhimento**

1 - O apoio social cessa com a decisão de recusa do pedido de proteção internacional, mas a sua impugnação perante o tribunal administrativo e o recurso jurisdicional da decisão que a confirme têm os efeitos previstos, respetivamente, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º

2 - A cessação do apoio nos termos do número anterior não se verifica quando, avaliada a situação económica e social do requerente, se concluir pela necessidade da sua manutenção.

3 - As condições de acolhimento podem ser total ou parcialmente retiradas se o requerente de asilo ou de proteção subsidiária, injustificadamente:



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

*a)* Abandonar o local de residência estabelecido pela autoridade competente sem informar o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ou sem a autorização exigível;

*b)* Abandonar o seu local de residência sem informar a entidade competente pelo alojamento;

*c)* Não cumprir as obrigações de se apresentar;

*d)* Não prestar as informações que lhe forem requeridas ou não comparecer nas entrevistas individuais, quando para tal for convocado;

*e)* Tiver dissimulado os seus recursos financeiros e, portanto, beneficiar indevidamente das condições materiais de acolhimento;

*f)* Apresentar um pedido subsequente.

4 - Se, posteriormente à cessação das condições de acolhimento, por incumprimento do previsto nas alíneas *a)* a *c)* do número anterior, o requerente for encontrado ou se apresentar voluntariamente às autoridades competentes, deve ser tomada uma decisão fundamentada quanto ao restabelecimento do benefício de algumas ou de todas as condições de acolhimento.

5 - As decisões relativas à redução e à cessação do benefício das condições de acolhimento nas situações mencionadas no n.º 1 são tomadas de forma individual, objetiva, imparcial e devem ser fundamentadas.



6 - As decisões a que se refere o número anterior devem ter exclusivamente por base a situação particular da pessoa em causa, em especial no que se refere às pessoas particularmente vulneráveis, tendo em conta o princípio da proporcionalidade.

7 - A redução ou cessação dos benefícios não prejudica o acesso aos cuidados de saúde urgentes, ao tratamento básico de doenças e de perturbações mentais graves e aos cuidados médicos ou outro tipo de assistência necessária aos requerentes com necessidades de acolhimento especiais, incluindo assistência psicológica adequada, se necessário.

8 - Das decisões referidas no n.º 3 cabe impugnação nos termos do n.º 1 do artigo 63.º

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**1)Acolhemos a necessidade de clarificação pretendida com o número 1 do presente artigo relativamente à versão constante da Lei 27/2008, de 30 de Junho.**

**Todavia, permitimo-nos referenciar que o presente artigo se refere à impugnação jurisdicional de decisão de não admissão ou de recusa do pedido de protecção internacional, não a um eventual recurso da decisão confirmativa que o tribunal administrativo vier a proferir sobre as referidas decisões. Para tal talvez contribua a referência a "recurso jurisdicional", quer na versão da Lei 27/2008, quer no anteprojecto.**

**Tendo em conta o objectivo deste número 1 do artigo 60º, remetemos assim para a definição agora introduzida na presente proposta e constante da alínea g) do número 2º de "decisão definitiva".**

**Propomos assim a seguinte redacção: "*O apoio social cessa com a decisão definitiva do pedido de protecção internacional, mas a sua impugnação jurisdicional tem os efeitos previstos, nomeadamente no número 1 do artigo 22º e do número 1 do artigo 30º*";**

**2)Não se entende a nova inserção da apresentação de pedido subsequente "*injustificadamente*" constante da alínea f), do número 3, deste artigo como representando possibilidade para a redução das condições de acolhimento. Para estes pedidos encontra-se previsto um procedimento específico, substanciado na apresentação de novos elementos de prova (vide artigo 33º da presente proposta). Ora, tais pedidos deverão ser analisados e apenas com a decisão fundamentada por parte da entidade instrutora (o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) passível de impugnação jurisdicional, nos termos do artigo referido, se saberá se foi ou não "*injustificadamente*" apresentado (para recorrer à linguagem do presente artigo). Ora a lei já prevê a análise destas situações precisamente no número 1 e número 2 deste artigo, pelo que propomos que a alínea f) seja revogada pelas razões acima apontadas;**

**3)Se por um lado acolhemos positivamente o constante do número 7 do presente artigo, que pretende acautelar que a redução ou cessação dos benefícios não prejudique os cuidados a prestar aos requerentes com necessidades de acolhimento especiais, pugnamos também pela manutenção do número 7, constante do mesmo artigo na Lei 27/2008, assim clarificando que a redução ou cessação dos benefícios não prejudicará genericamente o acesso a cuidados de saúde urgentes aos requerentes de proteção internacional.**

**Propomos assim que o número 7, do artigo 60º da Lei 27/2008 seja mantido, que o número 7 da presente proposta passe a número 8 e, consequentemente, que o número 8 da proposta passe a número 9.**



Artigo 61.º

**Competências**

1 - Compete ao Ministério da Administração Interna garantir aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária que se encontrem instalados nos postos de fronteira as condições de alojamento e acesso a cuidados de saúde, assim como a satisfação dos encargos inerentes à concessão das condições materiais de acolhimento, até decisão quanto à admissibilidade

do pedido, podendo aquelas ser asseguradas por outras entidades públicas ou particulares sem fins lucrativos, nos termos definidos em protocolo.

2 - Compete ao Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social suportar os encargos resultantes da atribuição das condições materiais de acolhimento aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária que entrem ou se encontrem em território nacional, desde a admissão do pedido e até decisão final sobre o mesmo, as quais podem ser prestadas diretamente ou através de outras entidades públicas ou particulares sem fins lucrativos, com as quais seja celebrado protocolo.

3 - Compete às entidades responsáveis pelo Serviço Nacional de Saúde assegurar o acesso dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e membros da sua família a cuidados de saúde, nos termos da legislação aplicável.

4 - O acesso de menores ao sistema de ensino é garantido pelas entidades responsáveis no âmbito do Ministério da Educação e Ciência.

5 - As decisões proferidas nos termos que se refere o artigo 60.º são da competência das entidades responsáveis pela concessão das condições materiais de acolhimento previstas na presente lei.

Artigo 62.º



**Pessoal e recursos**

As autoridades e outras organizações referidas no artigo anterior devem fornecer aos seus funcionários formação de base adequada às necessidades dos requerentes de proteção internacional.

Artigo 63.º

**Garantias**

1 - As decisões proferidas nos termos do artigo 60.º que afetem individualmente requerentes de asilo ou de proteção subsidiária são passíveis de exercício das garantias administrativas e jurisdicionais e, quando impugnadas perante os tribunais administrativos, têm os efeitos previstos, respetivamente, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 30.º

2 - As modalidades de apoio judiciário são regidas pela legislação aplicável.

**Proposta:**

**Acolhemos o objectivo clarificador pretendido com o número 1 do presente artigo relativamente à versão constante da Lei 27/2008, de 30 de Junho.**

**Todavia, parece-nos que resulta deste número 1 alguma confusão entre o regime das impugnações jurisdicionais no âmbito do procedimento e as garantias administrativas e jurisdicionais gerais à disposição dos requerentes de protecção internacional.**

**Propomos assim a seguinte redacção, consentânea com o número 1 do artigo 63º da Lei 27/2008 e a proposta vertida a propósito do artigo 60º da presente proposta: "*As decisões proferidas nos termos do artigo 60.º que afetem individualmente requerentes de asilo ou de proteção subsidiária são passíveis de exercício das garantias administrativas e jurisdicionais gerais*".**

Artigo 64.º

**Colaboração das organizações não governamentais com o Estado**

1 - As organizações não governamentais podem colaborar com o Estado na realização das medidas previstas na presente lei.

2 - A colaboração das organizações não governamentais com o Estado na realização das medidas respeitantes ao requerentes de asilo ou de proteção subsidiária a que se refere o numero anterior, pode traduzir-se na organização da informação e do trabalho voluntário, apoio jurídico, prestação de apoio no acolhimento e outras formas de apoio social, através de protocolos ou de outros meios de vinculação recíproca.



CAPÍTULO VII

**Estatuto do refugiado e da proteção subsidiária**

Artigo 65.º

**Direitos e obrigações**

Os beneficiários do estatuto de refugiado e da proteção subsidiária gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres dos estrangeiros residentes em Portugal, na medida em que não contrariem o disposto nesta lei, na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, cabendo-lhes, designadamente, a obrigação de acatar as leis e os regulamentos, bem como as providências destinadas à manutenção da ordem pública.

Artigo 66.º

**Informação**

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Na notificação de concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa o beneficiário dos direitos e deveres relativos ao respetivo estatuto, numa língua que este possa razoavelmente compreender ou que se possa presumir que compreende.

Artigo 67.º

**Título de residência**

1 - Aos beneficiários do estatuto de refugiado é concedida uma autorização de residência válida pelo período inicial de cinco anos, renovável por iguais períodos, salvo se razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública o impedirem e sem prejuízo do disposto no capítulo V.

2 - Aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária é concedida uma autorização de residência por razões humanitárias válida pelo período inicial de três anos, renovável por iguais períodos, precedida de análise da evolução da situação no país de origem, salvo se razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública o impedirem e sem prejuízo do disposto no capítulo V.

3 - Aos membros da família do beneficiário do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária é emitida uma autorização de residência extraordinária, de validade idêntica à do beneficiário de asilo ou de proteção subsidiária, com dispensa dos requisitos exigidos pelo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.



4 - Compete ao membro do Governo responsável pela área da Administração Interna, sob proposta do diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, conceder, com dispensa de qualquer taxa, a autorização de residência prevista no presente artigo, segundo modelo estabelecido por portaria do referido membro do Governo.

5 - Compete ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras decidir da concessão da autorização de residência extraordinária prevista no n.º 3, bem como decidir da renovação das autorizações de residência previstas nos números anteriores, com dispensa de taxa.

6 - [*Revogado*].

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário:**

**Acolhemos com agrado o alargamento do prazo da validade da autorização de residência por razões humanitárias de 2 para 3 anos (número 2, artigo 67º), o que proporcionará maior estabilidade ao beneficiário de protecção humanitária;**

**Com efeito, a validade dos títulos de residência constitui aspecto relevante para a vida do refugiado e do beneficiário de protecção subsidiária na sociedade de acolhimento. Nessa medida, aplaudimos o facto de relativamente a ambos os estatutos jurídicos o legislador ter ultrapassado a validade constante do artigo 28º da Directiva 2011/95/UE, num exemplo de aplicação do regime de "normas mais favoráveis" previsto no artigo 3º da mencionada directiva.**

**Proposta:**

**Por questões de coerência terminológica e jurídica sugerimos que o título de residência a emitir aos beneficiários de protecção subsidiária, aqui previsto no número 2, passe a ser "autorização de residência por protecção subsidiária", substituindo a "autorização de residência por razões humanitárias". De um ponto de vista pragmático evitava-se igualmente alguma confusão entre esta autorização de residência e aquela emitida ao abrigo do artigo 123º da Lei 27/2007, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto, que prevê um regime excepcional por razões humanitárias.**

**Refira-se aliás que do próprio título de residência emitido pelas autoridades competentes consta já a referência a "protecção subsidiária".**



Artigo 68.º

**Preservação da unidade familiar**

1 - Os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária têm direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família previstos na alínea *k)* do n.º 1 do artigo 2.º, nas condições previstas no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

2 - Os efeitos do asilo ou da proteção subsidiária devem ser declarados extensivos aos membros da família referidos no número anterior.

3 - O disposto nos números anteriores não se aplica nos casos em que o membro da família seja excluído do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária ou o perca nos termos da presente lei.

**Comentário:**

**A Lei 23/2007, de 4 de Julho procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar.**

**O direito ao reagrupamento familiar, previsto quer na Lei do Asilo portuguesa, quer no regime referido, é corolário do princípio de protecção da unidade familiar, reconhecido, nomeadamente, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Constituição da República Portuguesa.**

**O artigo 98.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto, regula a autorização de residência para reagrupamento familiar, estabelecendo o artigo 101.º da mesma lei que:**

***"1 – Para o exercício do direito ao reagrupamento familiar deve o requerente dispor de:***

***a) Alojamento***

***b) Meios de subsistência, tal como definidos pela portaria a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 52.º***

***2 – O disposto no número anterior não é aplicável ao reagrupamento familiar de refugiados".***

**O CPR tem pugnado pela interpretação de que no âmbito da proteção subsidiária procederão as mesmas razões fundamentais que constituem o substrato justificador do regime especial de reagrupamento familiar dos refugiados.**

**Com efeito, tendo em conta que no artigo 98º nº 3 da Lei nº 23/ 2007 de 4 de Julho se faz uma referência expressa aos termos que regulam a Lei do Asilo, considerando que a Lei nº 27/2008 de 30 de Junho no seu artigo 68º, aponta que tanto os beneficiários do estatuto de refugiado, como os beneficiários de protecção subsidiária têm direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família, em nosso entender, o titular de uma autorização de residência por razões humanitárias possui as mesmas razões fundamentadas que um beneficiário do estatuto de refugiado**

**O direito ao reagrupamento familiar dos refugiados constitui um regime especial por relação com o estabelecido no artigo 98º nº 1 da Lei nº 23/2007 de 4 de Julho, relativa às condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português. Existindo, como consequência desse entendimento, uma lacuna na regulamentação do direito ao reagrupamento familiar do titular de uma autorização de residência por razões humanitárias, deverá a sua integração, também em nosso entender, ser feita com recurso à aplicação analógica do regime especial previsto para o reagrupamento familiar dos refugiados na Lei 23/2007 de 4 de Julho.**

**Com efeito, decorre da Lei 27/2008, como da presente proposta, que o conteúdo da protecção internacional abrangerá, quer o estatuto de refugiado, propriamente considerado, quer a protecção subsidiária.**

**Confirmando a nossa linha de interpretação quanto à Lei de Asilo no que diz respeito ao direito de reagrupamento familiar para titulares de autorização de residência por razões humanitárias, cumpre remeter para a Decisão de 2 de Junho de 2008 do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Processo 709/06.5BELS).**

**Pelas razões apontadas, permitimo-nos sugerir que numa revisão próxima ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional esta questão fosse clarificada, de forma consentânea com a Lei de Asilo.**



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

Artigo 69.º

**Documentos de viagem**

1 - Aos beneficiários do estatuto de refugiado é emitido, mediante requerimento, documento de viagem em conformidade com o disposto no anexo da Convenção de Genebra, que lhes permita entrar e sair de território nacional, a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou de ordem pública o impeçam.

2 - Aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária, que comprovadamente não possam obter um passaporte nacional, pode ser emitido, mediante requerimento dos interessados, passaporte português para estrangeiro que lhes permita entrar e sair de território nacional, a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou de ordem pública o impeçam.

3 - A taxa devida pela emissão desses documentos é fixada por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

Artigo 70.º

**Acesso à educação**

1 - Aos menores a quem é concedido o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária é conferido o pleno acesso ao sistema de ensino, nas mesmas condições que aos cidadãos nacionais.



2 - Aos adultos aos quais tenha sido concedido o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária é permitido o acesso ao sistema de ensino em geral, bem como à formação, aperfeiçoamento ou reciclagem profissionais, nas mesmas condições que aos cidadãos nacionais.

3 - No que se refere aos procedimentos vigentes em matéria de reconhecimento dos diplomas, certificados e outras provas de qualificação oficial estrangeiras, é assegurada a igualdade de tratamento entre beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e os respetivos nacionais.

Artigo 71.º

**Acesso ao emprego**

1 - Aos beneficiários do estatuto de refugiado ou proteção subsidiária é assegurado o acesso ao mercado de emprego, nos termos da lei geral, cessando, a partir do exercício de emprego remunerado, a aplicação do regime de apoio social previsto no artigo 56.º.

2 - São igualmente asseguradas aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção

subsidiária oportunidades de formação ligadas ao emprego de adultos, formação profissional e experiência prática em local de trabalho, nas mesmas condições dos cidadãos nacionais.

3 - São aplicáveis as disposições legais em matéria de remuneração e outras condições relativas ao emprego.

Artigo 72.º

**Segurança social**

Aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária são aplicáveis as disposições legais relativas ao sistema de segurança social.

Artigo 73.º

**Cuidados de saúde**

1 - Os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e respetivos membros da família têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde, nas mesmas condições que os cidadãos nacionais.

2 - São assegurados cuidados de saúde adequados, incluindo tratamento de perturbações mentais, quando necessários, aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária que se integrem nos grupos de pessoas particularmente vulneráveis nas mesmas condições que aos cidadãos nacionais.

3 - Considera-se que têm necessidades especiais para efeitos do disposto no número anterior, as grávidas, os deficientes, as vítimas de tortura, violações ou outras formas graves de violência física, psicológica ou sexual, como as vítimas de violência doméstica e as vítimas de mutilação genital feminina, os menores que sofreram qualquer forma de abuso, negligência, exploração, tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou os efeitos de um conflito armado.



Artigo 74.º

**Alojamento**

Aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária é assegurado acesso a alojamento, em condições equivalentes às dos estrangeiros que residam legalmente em Portugal.

Artigo 75.º

**Liberdade de circulação em território nacional**

É garantida a liberdade de circulação em território nacional aos beneficiários do estatuto de

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

refugiado ou de proteção subsidiária, nas mesmas condições que as previstas para os estrangeiros que residam legalmente em Portugal.

Artigo 76.º

**Programas de integração**

A fim de facilitar a integração dos refugiados e dos beneficiários da proteção subsidiária na sociedade portuguesa, devem ser promovidos programas de integração pelas entidades competentes.

CAPÍTULO VIII

**Disposições comuns aos estatutos de requerentes e beneficiários de asilo e proteção subsidiária**

Artigo 77.º

**Disposições relativas a pessoas particularmente vulneráveis**

1 - Tanto no procedimento de análise como na prestação das condições materiais de acolhimento, bem como dos cuidados de saúde, é tida em consideração a situação das pessoas particularmente vulneráveis, nos termos dos artigos seguintes.

2 - Aquando da apresentação do pedido de proteção internacional ou de proteção subsidiária ou em qualquer fase do procedimento, a entidade competente deve identificar as pessoas cujas necessidades especiais tenham de ser tomadas em consideração, bem como a natureza dessas necessidades, de acordo com o previsto no número anterior.

3 - A avaliação dos requerentes com necessidades de acolhimento especiais é realizada num prazo razoável logo após a apresentação do pedido de proteção internacional.



**Comentário:**

**A Proposta de Lei procede a uma série de definições "*pessoas particularmente vulneráveis*" (alínea y) do número 1, do artigo 2º), "*requerente com necessidade de garantias processuais especiais*" (alínea af) do número 1, do artigo 2º) e "*requerente com necessidades de acolhimento especiais*" (alínea ag) do número 1, do artigo 2º) que pretendem garantir o exercício de direitos, bem como o cumprimento das obrigações naquela previstas.**

**De acordo com os números 2 e 3 a determinação e identificação dos requerentes com necessidades especiais referidas será efectuada através de uma avaliação. Todavia, nada é previsto quanto às entidades competentes, ao processo de avaliação, aos mecanismos que permitam determinar a vulnerabilidade referida tal como decorre do artigo 24º da Directiva 2013/32/UE, que remete para o artigo 22º da Directiva 2013/33/UE, estabelecendo a criação desses mecanismos como uma obrigação para os Estados-membros.**

**Assim, permitimo-nos sugerir que através de legislação complementar, eventualmente através de um processo menos formal se estabeleçam os referidos mecanismos, com o objectivo de proceder à transposição das referidas Directivas.**

Artigo 78.º

**Menores**

1 - Na aplicação da presente lei, devem ser tomados em consideração os superiores interesses dos menores.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se ser do superior interesse do menor, designadamente:

*a)* A sua colocação junto dos respetivos progenitores idóneos ou, na falta destes, sucessivamente, junto de familiares adultos, em famílias de acolhimento, em centros especializados de alojamento para menores ou em locais que disponham de condições para o efeito;

*b)* [*Revogada*];

*c)* [*Revogada*];

*d)* A não separação de fratrias;

*e)* A estabilidade de vida, com mudanças de local de residência limitadas ao mínimo;

*f)* O bem-estar e desenvolvimento social do menor, atendendo às suas origens;

*g)* Os aspetos ligados à segurança e proteção, sobretudo se existir o risco de o menor ser vítima de tráfico de seres humanos;

*h)* A opinião do menor, atendendo à sua idade e maturidade.

3 - As entidades competentes da Administração Pública asseguram que os menores que tenham sido vítimas de qualquer forma de abuso, negligência, exploração, tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ou de conflitos armados tenham acesso aos serviços de reabilitação, bem como a assistência psicológica adequada, providenciando, se necessário, apoio qualificado.

4 - Aplicam-se aos menores não acompanhados as regras constantes dos números anteriores.

**Comentário:**

**1)Avaliamos positivamente a particular atenção dada aos menores e aos menores não acompanhados na presente proposta.**

**Tal é notório neste artigo em que se regista um aperfeiçoamento do princípio do superior interior do menor através das alíneas f), g) e h) do seu número 1, de acordo com artigo 23º da Directiva 2013/33/UE.**

**2)Não se entende a opção de integrar o número 2 no presente artigo por oposição ao artigo seguinte, porquanto se tratam aqui de normas relativas aos menores não acompanhados (vide artigo 31º da Directiva 2011/95/UE).**



Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax. +351. 21 837 30 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Proposta:**

**Por questões de sistematização sugerimos que o número 4 do presente artigo passe a integrar o artigo seguinte, número 79º com a epígrafe "Menores não acompanhados", com a seguinte redacção: *"Aos menores não acompanhados aplicar-se-ão as regras constantes do artigo anterior".***

Artigo 79.º

**Menores não acompanhados**

1 - Os menores que sejam requerentes, ou beneficiários de proteção internacional, devem ser representados por entidade ou organização não governamental, ou por qualquer outra forma de representação legalmente admitida, sem prejuízo das medidas tutelares aplicáveis ao abrigo da legislação tutelar de menores, sendo disso informado o menor.

2 - Incumbe ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras comunicar o pedido apresentado por menor ou incapaz ao tribunal competente, para efeito de representação, para que o requerente menor ou incapaz possa exercer os direitos e cumprir os deveres previstos na lei.



3 - O representante deve ser informado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, atempadamente, do momento e da prestação de declarações a que se refere o artigo 16.º para estar presente e podendo intervir na mesma.

4 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras deve providenciar que o representante tenha a oportunidade de informar o menor não acompanhado do significado e das eventuais consequências da entrevista pessoal e, se adequado, da forma de se preparar para a entrevista pessoal.

5 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras pode exigir a presença do menor não acompanhado na entrevista pessoal mesmo que o representante esteja presente.

6 - Para determinar a idade do menor não acompanhado, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras pode recorrer a perícia médica, presumindo-se que o requerente é menor se subsistirem fundadas dúvidas.

7 - Os menores não acompanhados devem ser informados que a sua idade vai ser determinada através de um exame pericial, devendo o respetivo representante, dar consentimento para esse efeito.

8 - A recusa em realizar exame pericial não determina o indeferimento do pedido de proteção

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

internacional, nem obsta a que seja proferida decisão sobre o mesmo.

9 - Os pedidos apresentados por menores não acompanhados seguem o procedimento previsto nas alíneas *b)*, *f)* e *i)* do n.º 1 do artigo 19.º.

10 - Os menores não acompanhados, com idade igual ou superior a 16 anos, podem ser colocados em centros de acolhimento de adultos requerentes de proteção internacional.

11 - Nos casos em que a vida ou a integridade física de um menor ou dos seus parentes próximos esteja em risco, designadamente se estes se encontrarem no país de origem, a recolha, o tratamento e a divulgação de informações respeitantes a essas pessoas são realizados a título confidencial, para evitar comprometer a sua segurança.

12 - O pessoal envolvido na análise dos pedidos de proteção internacional abrangendo menores não acompanhados deve ter formação adequada às necessidades específicas dos menores e está sujeito ao dever de confidencialidade no que respeita às informações de que tome conhecimento no exercício das suas funções.

13 - As comissões de proteção de crianças e jovens em perigo com responsabilidades na proteção e salvaguarda dos menores não acompanhados que aguardam uma decisão sobre o repatriamento, podem apresentar um pedido de proteção internacional em nome do menor não acompanhado, se em resultado da avaliação da respetiva situação pessoal considerarem que o menor pode necessitar dessa proteção.



14 - Com o objetivo de proteger os interesses superiores do menor não acompanhado, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em articulação com as outras entidades envolvidas no procedimento e com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, deve iniciar o processo para encontrar os membros da família.

15 - Caso já tenha sido concedida proteção internacional e a procura referida no número anterior ainda não tenha sido iniciada, deve dar-se início àquele processo o mais rapidamente possível.

**Comentários:**

**1)Aplaudimos o estabelecimento da obrigatoriedade de representação dos menores ou beneficiários de protecção internacional (número 1), ao invés da mera faculdade de representação constante da Lei 27/2008, de 30 de Junho;**

**2)Quanto à entrevista pessoal / prestação de declarações a menores não acompanhados remete-se para proposta efectuada no âmbito do artigo 16º da presente Proposta de lei;**

**3)Interessante é igualmente o reconhecimento previsto no número 13º às comissões de protecção de crianças e jovens, que podem apresentar pedido de protecção internacional em nome de menores não acompanhados que aguardam decisão sobre repatriamento; Esta referência decorre do número 4, do artigo 7º da Directiva 2013/32/UE, que, por sua vez, remete para o artigo 10º da Directiva 2008/115/UE relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular;**

**4)Finalmente não se vislumbra a razão da remissão constante do número 9 do presente artigo.**

**Proposta:**

**1)De acordo com o número 5, do artigo 25º da Directiva 2013/32/UE os Estados-membros podem recorrer a exames médicos para determinar a idade dos menores não acompanhados no quadro da apreciação de um pedido de protecção internacional se, na sequência das suas declarações gerais ou da apresentação de outros indícios relevantes, tiverem dúvidas quanto à sua idade.**

**Assim, propomos o seguinte articulado para o número 6 do presente artigo "*Se o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, na sequência das declarações gerais ou da apresentação de outros indícios relevantes, tiver dúvidas quanto à idade do menor não acompanhado pode recorrer a perícia médica para determinar a sua idade, presumindo-se que o requerente é menor se subsistirem fundadas dúvidas*";**

**2)O número 7 do presente artigo deverá reflectir cabalmente o articulado da alínea a), do número 5 do artigo 25º da Directiva 2013/32/UE propondo o CPR a seguinte formulação: *"Os menores não acompanhados devem ser informados, antes da apreciação do respectivo pedido de protecção internacional, e numa língua que compreendam ou se possa razoavelmente presumir que compreendam, que a sua idade vai ser determinada através de um exame pericial, devendo o respetivo representante, dar consentimento para esse efeito. Esta comunicação incluirá informação sobre o método do exame médico e as eventuais consequências do seu resultado para a apreciação do pedido de protecção internacional, bem como as consequências da recusa do menor não acompanhado a submeter-se ao exame médico";***

**3)Por questões de sistematização sugerimos que o número 4 do artigo anterior passe a integrar o presente artigo com a seguinte redacção: *"Aos menores não acompanhados aplicar-se-ão as regras constantes do artigo anterior".***



Artigo 80.º

**Vítimas de tortura ou violência**

Às pessoas que tenham sido vítimas de atos de tortura, de violação ou de outros atos de violência grave é assegurado tratamento especial adequado aos danos causados pelos atos referidos, nomeadamente através da especial atenção e acompanhamento por parte do respetivo centro distrital do Instituto de Segurança Social, I.P., e serviços de saúde ou das entidades que com este tenham celebrado protocolos de apoio.

Artigo 81.º

**Repatriamento voluntário**

Pode ser prestada assistência aos requerentes e beneficiários de asilo ou proteção subsidiária que manifestem vontade de ser repatriados, designadamente através de programas de retorno voluntário e reintegração previstos na legislação aplicável.

Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

**Comentário**

**O repatriamento voluntário englobará, nos termos deste artigo, para além dos programas de retorno voluntário também programas de reintegração, o que representa uma abordagem integrada a esta matéria.**

CAPÍTULO IX

**Disposições finais**

Artigo 82.º

**Forma de notificação**

1 - As notificações ao requerente são feitas pessoalmente ou através de carta registada, com aviso de receção, a enviar para a sua última morada conhecida.

2 - No caso de a carta ser devolvida, deve tal facto ser de imediato comunicado ao representante do ACNUR e à organização não governamental que atue em seu nome se efetuada a notificação se o requerente não comparecer no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no prazo de 20 dias a contar da data da referida devolução.

**Comentário:**

**Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.**



**Proposta:**

**O número 2 deverá passar a ter a seguinte formulação *"(...) comunicado ao representante do ACNUR e ao CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome (...).***

Artigo 83.º

**Formação e confidencialidade**

Os intervenientes no procedimento de proteção internacional, bem como todos os que trabalhem com requerentes e beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, nomeadamente em centros de acolhimento e postos de fronteira, devem dispor de formação adequada, estando sujeitos ao dever de confidencialidade no que respeita às informações a que tenham acesso no exercício das suas funções.

**Proposta:**

**1)A formação constitui aspecto fundamental no âmbito da aplicação da presente legislação. Consideramos, por isso, relevante a referência efectuada no número 3, do artigo 4º da Directiva 2013/32/UE referente ao pessoal do órgão de decisão "*(...) Os Estados-membros devem ter igualmente em conta a formação estabelecida e desenvolvida pelo Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo.*", que consideramos merecer a transposição para o presente artigo.**

**2)O mesmo será válido para a confidencialidade. Assim, propõe-se a transposição do texto do artigo 48º da Directiva 2013/32/UE para o presente articulado: *"(...) estando sujeitos ao dever de confidencialidade no que respeita a todas as informações que obtenham no exercício das suas funções"***

Artigo 84.º

**Gratuitidade e urgência dos processos**

Os processos de concessão ou de perda do direito de asilo ou de proteção subsidiária são gratuitos e têm carácter urgente, quer na fase administrativa quer na judicial.

Artigo 85.º

**Simplificação, desmaterialização e identificação**

São aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições do artigo 212.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, respeitantes à simplificação, desmaterialização e identificação de pessoas.



Artigo 86.º

**Interpretação e integração**

Os preceitos da presente lei devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e o Protocolo Adicional de 31 de janeiro de 1967.

Artigo 87.º

**Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto**

O disposto na 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).

Artigo 88.º

**Norma revogatória**

São revogadas as Leis n.ºs 15/98, de 26 de março, e 20/2006, de 23 de junho.

Artigo 89.º

**Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor 60 dias após a data da sua publicação e é aplicável aos pedidos de asilo pendentes.



Quinta do Pombeiro – Casa Senhorial Norte - Azinhaga do Pombeiro s/n•1990-793 LISBOA
Tel. + 351. 21 831 43 72 • Fax: +351. 21 837 50 72
geral@cpr.pt • www.cpr.pt

# Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC)

*- UNHCR Observations -*

**Rome and Geneva, November 2007**

## Introduction

1. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) welcomes the invitation extended by the Minister of Internal Affairs to review and submit comments on the Law proposal transposing into Portuguese legislation two particularly important EU Directives: Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted ("Qualification Directive") and Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status ("Asylum Procedures Directive").

2. UNHCR agrees with the European Commission that further harmonisation of Member States' asylum systems will contribute to the process of strengthening the international protection framework, by reaffirming and where necessary complementing the 1951 Convention, streamlining asylum procedures, and achieving more uniformity in refugee status.

3. UNHCR considers it its statutory responsibility to foster a common understanding of the effective international protection in the European context, based on the full and inclusive application of the *1951 Convention relating to the Status of Refugees* ("the 1951 Convention") and established principles of international refugee, human rights and humanitarian law.

4. UNHCR is very grateful that the Portuguese Refugee Council undertook the task of translating the Law proposal in English. As there may be differences in the use of terminology in the Portuguese and English, UNHCR would welcome, in cooperation with the Council, to have meetings with the Portuguese authorities, to elaborate on the comments below.

## Overall assessment of the Portuguese Law proposal

### 5. Improvements

UNHCR is generally pleased with the orientation of many of the key provisions of the Law proposal:

- In particular, UNHCR welcomes the fact that the proposed legislation seeks to consolidate, in one comprehensive Asylum Law, all important aspects of international protection, including reception standards for asylum-seekers, the definition of beneficiaries of international protection, procedures for the identification of those beneficiaries, the content of international protection and rules pertaining to the apportionment of responsibility for providing protection within the European Union.

- UNHCR appreciates the establishment of a "single asylum procedure" for claims under the 1951 Convention and subsidiary protection. From UNHCR's perspective, a single procedure presents a number of advantages, most importantly: (a) it allows a

holistic examination of protection needs, which often emanate from a complex combination of factors; (b) it is more cost-effective than a system of two separate procedures with separate decision-making bodies; (c) it minimizes delay in the status determination process and this is in the interest of the State and asylum-seekers alike; and (d) it ensures consistent decision-making. Within the single procedure, UNHCR and the European Commission recommend a hierarchical system for determination of asylum claims whereby the first determination is always made in relation to qualification for refuge status under the 1951 Convention and only if that fails, the criteria for subsidiary protection are examined.

- Furthermore the Law proposal includes a suspensive effect of appeals against negative decisions, albeit this remains to be clarified at the admissibility stage of the asylum procedure. In UNHCR's view, withholding of deportations until a final adjudication of an asylum application is a fundamental guarantee, given the potentially devastating consequences of an erroneous determination, at the admissibility of substantive procedure.

- The relationship between asylum and extradition is now sufficiently well regulated in that granting of asylum shall hinder the pursuance of extradition requests grounded on the facts on which basis the asylum is granted.

- UNHCR welcomes the establishment of a subsidiary protection for beneficiaries, ensuring a standard of treatment and providing protection of their basic rights on almost at the same level as for individuals granted refugee status under the 1951 Convention. UNHCR's long-standing position is that there should be no differential treatment between Convention refugees and others determined to be in need of international protection in one form or another. in relation with the enjoyment of civil, economic and social rights.

- UNHCR is equally pleased to notice the inclusion in the new Law proposal to grant work rights to most categories of asylum-seekers, which the Office considers as helpful to promote sustainable integration.

- Moreover, UNHCR also commends the intention to maintain the previous Law's generous provisions with regard to UNHCR's and the Portuguese Refugee Council's consultative participation in the status determination procedure.

- Finally, UNHCR appreciates the provisions of Art. 91 of the Law proposal, prescribing the Law's interpretation in harmony with the 1951 Convention as well as the European Convention on Human Rights.

## 6. Key Concerns

Nevertheless, UNHCR feels obliged to highlight a number of key concerns, which shall be explained under "Specific Comments" below:

- Firstly, UNHCR notes that that some definitions in the Law proposal differ from those embodied in relevant international instruments and that some draft Articles are

not in line with principles of international refugee law, for instance, those relating to the personal scope of the legislation or to exclusion from international protection. Moreover, some Articles are below the minimum standards stipulated by the EU Directives which is an absolute minimum.

- Secondly, the proposed legislation maintains the current Asylum Law's two-tier procedures for the identification of protection needs, notably the admissibility procedure and the substantive determination procedure (cf. Chapter 3 of the Law proposal). UNHCR is concerned that this structure may prevent a full assessment of the merits of claims made by various categories of asylum-seekers. The Law proposal's structure, as it stands, may also conflict with provisions of the Asylum Procedures Directive, which limits an admissibility assessment to certain scenarios as set out in its Article 25 (2).

- Moreover, UNHCR finds the provision for the special border asylum procedures of concern as it provides for mandatory detention at border facilities, extremely short time limits and lesser procedural safeguards. UNHCR believes that there is no valid justification for restrictions in the requirements of due process of law in asylum cases submitted at the border to be less than for those submitted within the territory. The accelerated assessment and decision of border cases also does not lend itself to a full, fair and comprehensive assessment of each asylum-seekers' claim.

- Furthermore, the Law proposal unduly expands the 1951 Convention's exclusion clauses in Art. 9 and confounds them with exception to *non-refoulement* set out in Article 33(2) of the 1951 Convention. According to Article 19 of the Law proposal, exclusion assessments are to be made at the admissibility stage before a substantive assessment of inclusion criteria has taken place. UNHCR would like to stress that the exclusion clauses of in Art. 1 F of the 1951 Convention are exhaustive and should not be expanded. The exclusion clause is to be examined during the substantive part of the asylum procedure, given the far-reaching consequences of its application and the need to balance it against the asylum-seeker's persecution claim,.

- Finally, Article 13 of the Law proposal maintains a 15-day time-limit for a person to claim asylum in Portugal, whereas UNHCR considers that strict time limits for lodging asylum claims serve no useful purpose, as under a State's *non-refoulement* obligation a full examination of a person's protection claim remains necessary despite such limits. Asylum-seekers may also have valid reasons for delayed submissions of their asylum applications; this may for example be the case for traumatized asylum-seekers or for those not having information about the existing procedures.

**Specific comments**

While acknowledging Portugal's serious efforts to introduce more effective international protection standards in the Law proposal, the following observations focus solely on those aspects that UNHCR believes require clarification or amendments in order to ensure full conformity with international standards. The observations follow the structure of the Law proposal. For ease of reference, provisions subject to UNHCR comments have been copied into the text as follows:

**Article 2**

**Definitions**

**UNHCR Comment:** UNHCR considers it helpful for national legislation to restate key provisions of applicable international refugee law, such as the definition of "refugee" according to the 1951 Convention. It is therefore recommended to introduce the following sub-paragraph before Art. (2) (f)):

() In accordance with the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, a refugee is a person who owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

() Applicant for international protection or asylum-seeker is a person who has submitted a claim for refugee status or an "application for international protection", as defined in recitals (p) and (q) and claims to be a refugee or being in need of subsidiary protection.

**Articles 2(1)(f) and 2(1)(g)**

«Subsidiary protection status» shall mean the recognition by the competent Portuguese authorities of a third country national or a stateless person as a person eligible for the granting of a residence permit on humanitarian grounds;

«Refugee status» shall mean the recognition by the competent Portuguese authorities of a third country national or a stateless person as a refugee and authorized as such to remain in the Portuguese territory;

**UNHCR Comment:** The provisions in these Articles and many others that follow restrict access to international protection to only "third country nationals" and stateless persons. Although the term "third country nationals" has been adopted from European instruments, UNHCR recommends the use of a wider definition which extends international protection to all non-citizens of the host country, which includes nationals of other EU countries. It should not be excluded *a priori* that an individual could have a well-founded fear of persecution or risk serious harm in his or her country, however great that country's overall respect for human rights and the rule of law. Besides, the scope of the refugee definition embodied in the 1951 Convention and its 1967 Protocol cannot be reserved from, by virtue of Article 42 of the Convention; nor can it be restricted on grounds of nationality given the non-discrimination rule enshrined in Article 3 of the Convention.

**Article 2(1)(h)**

«Group» shall mean a particular social group which has a distinct identity in the relevant country and is perceived as being different by the surrounding society, in so far as its members share:

(i) an innate characteristic, or a common background that cannot be changed, or

(ii) a characteristic or belief that is so fundamental to the identity or conscience that its members should not be forced to renounce to it;

**UNHCR Comment:** UNHCR recommends that the term to be defined is "social group" and not "group" or that preferably, these terms are instead elaborated on in accompanying guidelines on the interpretation of the refugee definition.

**Article 2(1)(i)**

«Family members» shall mean, in so far as the family already existed in the country of origin, the following members of the asylum-seeker's family who are present in the Portuguese territory as a consequence of the application for asylum:

(i) the spouse, or the person with whom the applicant is confirmedly cohabiting, whether of the opposite or of the same gender, in similar conditions as those of the spouses;

(ii) the minor or disabled children of the couple, or the children of the applicant's spouse or stable partner, on condition that they are unmarried and dependent and regardless of whether they were born in or out of wedlock, as well as the adopted children, in pursuance of the Portuguese law;

(iii) other close relatives who depend on the support of the asylum applicant at the date of departure from their country of origin.

**UNHCR Comment:** UNHCR is of the view that respect for family unity should not be made conditional on the family having been established before flight from the country of origin. Families which have been established during flight or upon arrival in the asylum State also need to be taken into account. With reference to the UNHCR Executive Committee Conclusion No. 24 (XXXII) paragraph 5 and No. 88 (L) paragraph (b)(ii), UNHCR recommends the application of liberal criteria in identifying those family members who can be admitted, with a view to promoting the unity of the family.

**Article 2(1)(j)**

«Unaccompanied minor» shall mean a person below the age of eighteen who arrives in the Portuguese territory unaccompanied by an adult responsible for him or her whether by law or by custom, and for as long as he or she is not effectively taken into the care of such a person; it includes a minor who is left unaccompanied after he or she has entered the Portuguese territory;

**UNHCR Comment:** UNHCR would prefer use of the term "child" instead of "minor" in line with the terminology of the *Convention on the Rights of the Child*. Also, UNHCR would like to draw attention to the distinction between "unaccompanied children" and "separated children". The term "unaccompanied children" refers to children who have been separated from both parents and other relatives and are not cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so. The term "separated children," on the other hand, includes children who are separated from both of their parents or their previous legal or customary guardian. They may have been accompanied by other relatives or adults who are not able, suitable or willing to assume responsibility for the child's care. UNHCR therefore suggests the use of both terms in the legislation.

**Article 2(1)(n)**

«Safe country of origin» shall mean the country of nationality or habitual residence of the applicant, in relation to which the applicant has not invoked any serious reason by which it may be considered unsafe, in what concerns the applicant's personal circumstances for his or her recognition as refugee;

**UNHCR Comment:** UNHCR acknowledges that applications for asylum may be made by persons originating from countries in which there is, in general terms, no serious risk of persecution or other harm. UNHCR does not, in principle, object to the use of the so-called "safe country of origin" notion as a procedural tool for prioritized treatment of such applications in carefully and clearly circumscribed situations. UNHCR is, however, concerned that the definition of "safe country of origin" as contained in this Article places the burden of proof entirely on the asylum applicant, who is required to submit evidence that his or her country of origin is not safe in his or her individual circumstances.

It is, furthermore, of concern to UNHCR that the present draft legislation proposes in its Article 19(3)(e) that asylum applications lodged by individuals coming from presumed "safe countries of origin" be considered almost automatically as inadmissible. This position is inconsistent not only with the guidance provided by the Executive Committee of UNHCR[1], but also with the EU Asylum Procedures Directive.[2] As noted earlier, the whole approach to admissibility as taken in the present draft legislation requires revisiting (see more detailed UNHCR comments on Chapter III, Section I, Articles 10-23).

**Article 2(1)(o)**

«Safe third country» shall mean the country in which the asylum-seeker's has remained or transited before his or her arrival to Portugal; where his or her live or freedom is confirmedly not threatened; which respects the principle of *non-refoulement* and the right not to be subjected to torture or cruel, inhuman or degrading treatment; and in which the applicant may request the refugee status and, being granted such a status, receive protection, in pursuance of the provisions of the Geneva Convention;

**UNHCR Comment:** By adopting the concept of "safe third country", the State in which a refugee claim is lodged declares itself not to be responsible for considering that claim and instead attributes presumptive responsibility to another State. In UNHCR's view, such a policy has no basis in international refugee law and, therefore, should rather be based on multilateral agreements which better ensure access to effective protection for asylum applicants. A transfer of responsibility for asylum-seekers should be envisaged only between States with comparable protection systems and on the basis of an agreement which clearly outlines their respective responsibilities. See additional comments on Article 20(e).

[1] See Conclusion No. 30 (XXXIV) of 1983 on the Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum, paragraph (e), which "…recognized the substantive character of a decision that an application for refugee status is manifestly unfounded or abusive."

[2] The list of inadmissible cases enumerated in Article 25 of the Asylum Procedures Directive does not include applications from "safe countries of origin".

**Articles 2(1)(p) and 2(q)**

(p) «Application» or «application for asylum» shall mean an application lodged by a third country national or a stateless person which can be understood as a request for international protection addressed to the Portuguese authorities, under the Geneva Convention or other subsidiary regime of international protection prescribed in the law;

(q)«Application for international protection» shall mean a request for protection made by a third country national or a stateless person, addressed to the Portuguese authorities, and through which it can be understood that the applicant intends to benefit from the refugee or subsidiary protection status and does not explicitly request another form of protection;

**UNHCR Comment:** UNHCR recommends that these two articles be merged into one as "application for international protection" UNHCR further recommends adding to the Article the following provision: "All applications for international protection will first be assessed on the basis of the refugee definition contained in the 1951 Convention and, only if this is not fulfilled, on the basis of the criteria for subsidiary protection." This way, it can be ensured that subsidiary protection is indeed complementary and additional to refugee protection under the 1951 Convention, and not a substitute.

**Article 2(1)(r)**

«Withdrawal of refugee status» shall mean the decision by a competent authority to revoke, end or refuse to renew the refugee status of a person;

**UNHCR Comment:** There is a need to clearly differentiate between three distinct legal concepts which seem to not be clear enough in this Article and other provisions of the Law proposal: cessation, cancellation and revocation. Cessation, which is set out in Article 1C of the 1951 Convention, refers to the termination of refugee status when international protection is no longer necessary or justified. Cancellation is about invalidating a decision by which a person's refugee status was previously recognized when it has subsequently been ascertained that the person should never have been recognized as a refugee in the first place; for example, it was later established that the refugee status was obtained by a misrepresentation of material facts or that evidence justifying the person's exclusion from international protection has become known. Revocation concerns the withdrawal of refugee status in situations where a person properly determined to be a refugee subsequently engages in conduct which brings him or her within the scope of Article 1 F(a) or 1 F(c) of the 1951 Convention.

**Article 2(1)(u)**

«First asylum country» shall mean the country in which the applicant has been recognised as a refugee and may still benefit of such protection, or enjoy sufficient protection, including the principle of *non-refoulement*;

**UNHCR Comment:** In UNHCR's view, two conditions must be met for a country to be considered "first country of asylum." First, the person must have already found effective protection in that country by way of acquiring either refugee status or other form of complementary protection. And secondly, the country formally agrees to readmit the person and continue to make effective protection available to him or her. The availability of "sufficient protection" as suggested in Article 2(1)(u) is not, in UNHCR's view, a proper characterization of first country of asylum. UNHCR would recommend that reference be made to "effective protection" instead and that some specific benchmarks be elaborated for objectively and consistently determining the effectiveness of the protection available in any first country of asylum.

**Article 2(1)(z)**

«Religion» shall mean the holding of theistic, non-theistic and atheistic beliefs, the participation in or abstention from formal worship in private or in public, either alone or in community with others, or other religious acts or expressions of view, or forms of personal or communal conduct based on or mandated by any religious beliefs;

**UNHCR Comment:** A refugee claim based on fear of persecution for reasons of religion may also include freedom to change one's religion or belief.

**Article 2(1)(cc)**

«Retention» shall mean any measure which doesn't constitute detention and which deprives the applicant of his or her freedom of movement.

**UNHCR Comment:** By international standards "retention" is a form of detention as it consists of confinement. It should be noted that according to the jurisprudence of the European Court of Human Rights any confinement in a restricted area, whatever the motivation, is considered to be detention.[3] UNHCR therefore suggests reviewing the need for a separate concept of "retention" in this context.

[3] See, for example, European Court of Human Rights, *Amuur* v. *France*, 00019776/92, 1996-1 – III, no. 11, 25 June 1996.

**Article 2(2)(b)**

Gender related aspects may be considered a common characteristic, although they shall not by themselves alone create a presumption for the qualification as a group.

**UNHCR Comment:** UNHCR would like to qualify with the suggestion in Article 2(2)(b) that gender-related aspects do not by themselves alone create a presumption for the qualification as a particular social group in the sense of the 1951 Convention in that gender is a clear example of a social subset of persons who are defined by innate and immutable characteristics and who are frequently subject to differentiated treatment and standards. Courts and administrative bodies in a number of jurisdictions have found that women, for example, can constitute a particular social group within the meaning of Article 1 A(2) of the 1951 Convention. This does not mean that all women in the society qualify for refugee status.

A claimant must demonstrate a well-founded fear of being persecuted based on her membership in the particular social group.
UNHCR would also suggest that provisions be made for age-related refugee claims. The range of potential refugee claims where age is a relevant factor is broad, including forcible or under-age recruitment into military service, (forced) child marriage, female genital mutilation, child trafficking, or child pornography or abuse. Some claims that are age-related may also include a gender element and compound the vulnerability of the claimant.

**Article 3**

**Granting of right to asylum**

Right to asylum shall be guaranteed to aliens and stateless persons, victims of persecution or severely threatened of persecution as a result of activity performed in the country of nationality or of habitual residence in favour of democracy, social and national liberation, peace among peoples, freedom and human rights.
2 – Right to asylum shall also be granted to any third country nationals or stateless persons who, having a well-founded fear of being persecuted on grounds of their race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, are unable to or, owing to such fear, unwilling to return to their country of nationality or habitual residence.
3 – Asylum shall only be granted to a third country person who has more than one nationality when the reasons referred to in the previous paragraphs apply to all countries of his or her nationality.
4 – For the purposes of paragraph 2 of the present article, it is irrelevant whether the third country national effectively shows evidence of the characteristic relating to his or her race, nationality, social or political group, as long as such characteristic is attributed to him or her by the actor of the persecution

**UNHCR Comment:** In line with what has been proposed under Article 2 under its heading, Article 3 (2) should read: “Right to asylum shall also be granted to any third country nationals or stateless persons who are refugees”. There would be no need to repeat the refugee definition in case it is given under Article 2 (Definitions).

**Article 4**

**Effects of the granting of asylum**

In pursuance of article 3, the granting of asylum shall endow the beneficiary with refugee status, in accordance with the present Law, without prejudice to the provisions established in any treaties or international conventions of which Portugal be a party or adheres to.

**UNHCR Comment:** This Article provides that "…the granting of asylum shall endow the beneficiary with refugee status…" Given the declaratory nature of refugee status, the article should rather be formulated the other way round. The person determined to be a refugee and thus granted refugee status will enjoy asylum or, preferably international protection, meaning the set of civil, economic, political and social rights and benefits deriving from the 1951 Convention, international and regional human rights instruments and applicable national legislation. Reformulating Article 4 in this sense could add to conceptual clarity.

**Article 5**

**Acts of Persecution**

1 – For the purposes of article 3, the acts of persecution susceptible to ground the right to asylum must be sufficiently serious by their nature or repetition as to constitute a severe violation of basic human rights, or be an accumulation of various actions, which by their number or repetition affect a third country national or stateless person in a similar manner as that which results from a serious violation of fundamental rights.

2 – The acts of persecution qualified in paragraph 1 may take the following forms:

(a) acts of physical or mental violence, including acts o sexual violence;
(b) legal, administrative, police, and/or judicial measures which are in themselves discriminatory or which are implemented in a discriminatory manner;
(c) prosecution or punishment which is disproportionate or discriminatory;
(d) denial of judicial redress resulting in a disproportionate or discriminatory punishment;
(e) prosecution or punishment for refusal to perform military service in a conflict, where performing military service would include crimes or acts susceptible of causing the exclusion of the refugee status as set out in subparagraphs (b), (c) and (d) of article 9;
(f) acts of a gender-specific or child-specific nature.

**UNHCR Comment:** UNHCR considers that for persecution to be used as a meaningful standard for determining access to international protection, it should be a broad and flexible concept adaptable and responsive to any new situations and means employed to inflict harm on individuals and groups. It is most probably for this reason that the concept of persecution was left undefined in the 1951 Convention in order to give decision-makers broad latitude in determining whether a particular act or measure in a given factual situation fits the meaning of persecution in the sense of the refugee definition. It is, furthermore, UNHCR's view that persecution cannot and should not be defined solely on the basis of serious or severe human rights violations. Severe measures of discrimination may amount to persecution if they lead to consequences of a substantially prejudicial nature for the person concerned.

UNHCR also wishes to point out that war and violence are often used as instruments of persecution; they are frequently the means chosen by the persecutors to repress or eliminate specific groups by reasons of their ethnicity, religion or other affiliations. It should also be kept in mind that the concept of persecution under the 1951 Convention does not imply a "singling out" of or an "individually targeting" of the applicant for refugee status. Once it is shown that the person is a victim or potential victim of a serious harm amounting to persecution, it is irrelevant for the purposes of international refugee protection how many others risk the same or similar measures. UNHCR would urge that the above elements be adequately reflected in Article 5 or alternatively Article 5 be deleted as not essential.

**Article 6**

**Actors of persecution**

1 – Actors of persecution shall include:
(a) the State;
(b) parties or organisations controlling the State or a substantial part of the State's territory;
(c) non-State actors, if it can be demonstrated that the actors mentioned in subparagraphs (a) and (b), including international organisations, are unable or unwilling to provide protection against persecution, in pursuance of the following paragraph 2.

2 – For the purposes of subparagraph (c) of paragraph 1 of the present article, it shall be considered that protection is generally provided when the actors mentioned in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 take reasonable steps to prevent the persecution, namely by implementing an effective legal system for the detection, prosecution and punishment of such acts. The applicant shall have access to such protection.

**UNHCR Comment:** This Article includes provisions which seem to equate national protection provided by States with control over territory by some quasi-State entities and international organizations. There are indeed situations where quasi-State authorities control parts of a country's territory. There have also been cases of an international organization exercising a certain administrative authority and control over territory on a transitional or temporary basis (e.g. Kosovo, East Timor).

Control and authority exercised by quasi-State entities or international organizations cannot be interpreted to substitute for the full range of measures and actions normally attributed to the exercise of State sovereignty. Under international law, neither non-State actors nor international organizations have the attributes of a State and thus the ability to effectively enforce the rule of law. UNHCR recommends that that portion of Article 6 which touches on protection by non-State actors, including international organizations, be deleted.

**Article 7**

**Subsidiary protection**

1 – Residence permit shall be granted on humanitarian grounds to aliens and stateless persons to whom the provisions defined under article 3 are not applicable and who are impeded or feel unable to return to their country of nationality or habitual residence due to the risk of suffering severe harm.

2 – For the purposes of the above paragraph, severe harm shall consist of:
(a) death penalty or execution;
(b) torture, inhuman or degrading treatment, or punishment of an applicant in the country of origin;
(c) serious and individual threat against the life or person of an applicant resulting from indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.

3 – The provisions established under article 6 shall be applicable.

**UNHCR Comment:** UNHCR strongly supports and welcomes the creation of a legal obligation to grant subsidiary protection to those at risk of serious harm for reasons and in circumstances not necessarily covered by the 1951 Convention. As noted above, it is important that measures to provide subsidiary protection are implemented with the objective of strengthening, not undermining, the existing global refugee protection regime. This presupposes that individuals who fulfill its criteria are granted 1951 Convention refugee status, rather than being accorded subsidiary protection. Subsidiary protection should only come into play after a negative refugee status determination is made in relation to the 1951 Convention.
One aspect of Article 7 that is cause for serious concern to UNHCR is the requirement in Article 7(2)(c) to show "individual" threat of serious harm in order to qualify for subsidiary protection. This imposes, in effect, a higher standard of proof for persons fleeing situations of generalized violence and armed conflict which are characterized precisely by the indiscriminate and unpredictable nature of the risks civilians may face. Another aspect of concern with Article 7(2)(c) is its apparent restriction of the harm qualifying for subsidiary protection to situations of "international or internal armed conflict." In UNHCR's view, there could be no valid justification for not extending subsidiary protection to any persons fleeing indiscriminate violence and gross human rights violations more generally.

**Article 8**

**Protection *sur place***

1 – A well-founded fear of being persecuted, in pursuance of article 3, or a real risk of suffering severe harm, in pursuance of the previous article, may be grounded on events or activities in which the applicant was engaged after he or she left the country of nationality or former habitual residence, in particular if it is proven that the activities which ground the asylum application constitute the expression and continuation of convictions or orientations held in that country.
2 – The terms of the above article shall not be applied if fear or risk is grounded on circumstances which the applicant has created by his own decision after leaving the country of nationality or former habitual residence, for the sole purpose of unduly benefiting from refugee or subsidiary protection status.

**UNHCR Comment:** International protection needs may arise *sur place* not only because of the actions or behaviour of the refugee applicant subsequent to his or her departure from the country of origin, but also due to new circumstances arising in the person's country of origin. UNHCR would therefore recommend that Article 8 be amended to fully and clearly capture both of these situations.

Article 8(2) deals with the question of so-called "self-serving" asylum claims. UNHCR acknowledges that there may be instances where an individual outside his or her country of origin who would otherwise not have a well-founded fear of persecution acts for the sole purpose of "manufacturing" an asylum claim. UNHCR appreciates that States face difficulty in assessing the validity of such claims and agrees with States that the practice should be discouraged. It would be preferable, however, to address difficult evidentiary and credibility questions by appropriate credibility assessments. In UNHCR's view, such an analysis does not require an assessment of whether the asylum-seeker acted in "bad faith" but rather, as in every case, whether the requirements for granting refugee status or subsidiary protection are in fact fulfilled taking into account all the relevant facts surrounding the claim. There is no logical or empirical connection between the well-foundedness of the fear of being persecuted or of suffering serious harm, and the fact that the person may have acted in a manner designed to create a refugee claim in a self-serving manner.

**Article 9**

**Exclusion from and refusal of asylum and subsidiary protection**

1 – A third country national or stateless person shall not be entitled to asylum or subsidiary protection when he or she:

(a) has performed acts contrary to the fundamental interests or the sovereignty of Portugal;
(b) has committed crimes against peace, war crimes or crimes against humanity, as defined under the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;
(c) has committed felonious common law crimes, even if committed with an allegedly political objective, punishable by imprisonment superior to three years;
(d) has performed acts contrary to the purposes and principles of the United Nations;
(e) has committed felonious common law crimes of non-political nature before entering the Portuguese territory;
(f) benefits from protection or assistance provided by organs or agencies of the United Nations in the country of nationality or former habitual residence, has seen his or her situation reach a final decision in accordance with the applicable resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations;
(g) benefits from such a status in the country of former habitual residence or has a treatment equivalent to the nationals of that same country.

2 – Subparagraphs (a) to (e) of paragraph 1 of the present article apply to persons who have instigated or otherwise participated in the commission of the crimes or acts mentioned therein.

3 – The reasons for exclusion prescribed in subparagraphs (a) to (e) of paragraph 1 of the present article, may only be invoked if the third country national or stateless person has effectively been convicted by the crimes and acts therein referred, or if there is serious and duly founded suspicion of their practice.

4 – Asylum or subsidiary protection may be refused whenever the granting of such a status results in danger or well-founded threat to the internal or external security or public order of the Portuguese State.

**UNHCR Comment:** The 1951 Convention contains, in Articles 1D, 1E and 1F, provisions whereby persons otherwise having the character of refugees as defined in Article 1A of the Convention are excluded from refugee status. Such persons fall into three groups: The first group consists of persons already receiving United Nations protection or assistance (Article 1D); the second group deals with persons who are not considered to be in need of international protection (Article 1E); and the third group concerns persons who are not considered to be deserving of international protection (Article 1F). The 1951 Convention thus enumerates the grounds for exclusion from refugee status exhaustively, and no other ground may be adduced by way of analogy to justify the denial of refugee status to a person who otherwise meets the definitional requirement of Article 1A of the Convention.

The provisions of Article 9 of the Law proposal are problematic on a number of accounts. Firstly and most significantly, they run the risk of introducing substantive expansion to the exclusion clauses of the 1951 Convention, although the Convention does not permit any such modification to be made by a State Party. This is particularly the case with the proposed expansion of the exclusion clauses in Articles 9(1)(a), 9(1)(c) and 9(4) of the draft legislation by adding the provision of Article 33(2) of the 1951 Convention (exceptions to the *non-refoulement* principle).
UNHCR wishes to stress that under the 1951 Convention, the exclusion clauses of Article 1F and the *non-refoulement* exception set out in Article 33(2) serve different purposes. The Convention's exclusion clauses of Article 1F are motivated by the severity of crimes committed in the past by an individual, rendering him or her undeserving of refugee status.
By contrast, Article 33(2) of the Convention deals with the treatment of persons already recognized as refugees and defines the circumstances under which they could nonetheless be *refouled*.

Article 33(2), which aims to protect the safety of the country of refuge or of the community, denies, in very exceptional circumstances, the benefits of the *non-refoulement* rule to persons who are refugees within the meaning of Article 1A of the 1951 Convention. It hinges on the assessment that the refugee in question is a danger to the national security of the country or, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, poses a danger to the community. It should however be noted that the interdiction of expulsion for persons at risk of torture or inhumane treatment is non-derogable, i.e. there can be no exceptions in accordance with Article 3 of the UN Convention against Torture and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

Secondly, Article 9 presents some wording problems which, if not corrected, may lead to a misinterpretation of the 1951 Convention. This is the case in particular with Articles 9(1)(f) and 9(1)(g), which relate to the 1951 Convention's Articles 1D and 1E respectively. UNHCR would urge that the wording of these provisions of the Law proposal be amended in order to duly reflect the exact text of Article 1D and 1E.

## Chapter III, Section I: Admissibility of asylum applications

**General comments on this chapter:**

Lack of a distinction between, on the one hand, admissibility procedures, which do not go into the substance of the asylum application and, on the other hand, procedures that deal with the substantive elements of the application has in the past affected refugee protection in Portugal's asylum system. UNHCR has consistently maintained that the State with which and in whose jurisdiction an asylum claim is lodged should deal with the substance of that claim in all cases, except where another State formally assumes responsibility for doing so.

Although presented as admissibility procedures, the assessment proposed (Article 18) pertains to the substance of the asylum claim. Furthermore, virtually all of the situations enumerated in Article 19 necessarily require a substantive examination and are not therefore questions of admissibility. The admissibility procedures envisaged by the proposed legislation need to be brought in line with international refugee law principles and with the Asylum Procedures Directive.

The State under whose jurisdiction an asylum claim is lodged has the responsibility to deal with the substance of that claim in all cases, except where another State assumes responsibility for doing so. If no State assumes responsibility for an asylum-seeker, the person faces at best indefinite orbit between national jurisdictions, and at worst *refoulement*. At the admissibility stage, therefore, what could usefully be decided is whether an asylum claim should be considered in substance in the country where it has been submitted, or whether the applicant should be sent to another country that has accepted responsibility for considering his or her claim. The Asylum Procedures Directive sets out a limitative list in its Article 25 of situations where Member States may consider an application for asylum as inadmissible, whereas the present chapter of the Law proposal, in particular its article 19 enlarge the admissibility concept and preempt elements of the substantive procedure, whose inclusion in the text under the heading of "admissibility" gives rise to serious concern (please see also the specific comments under the respective Articles).

### Article 11

**Right to remain in the Portuguese territory**

1 – Asylum applicants shall be allowed to remain in the Portuguese territory, for the sole purpose of the procedure for the granting of asylum, until a decision on the admissibility of the application is reached.
2 – The referred right to remain shall not constitute an entitlement to a residence permit.

**UNHCR Comment:** UNHCR suggests that Article 11 be amended to provide that asylum applicants have the right to remain on the Portuguese territory until a final decision is taken on the application.

**Article 12**

**Effects of the asylum application over infringements related to the entrance in the country**

1 – The submission of the asylum application shall hinder the knowledge of any action or criminal process brought against the applicant and his or her family on the grounds of irregular entrance into Portuguese territory.
2 – The procedures or process shall be archived in case asylum is granted and it is proven that the corresponding infringement has been determined by the same facts that grounded the asylum granting.
3 – For the purposes of the above paragraphs, the asylum application and the decision thereon shall be reported by the Aliens and Borders Service to the authority where the procedure or process is running within two work days.

**UNHCR Comment:** UNHCR welcomes the fact this provision essentially incorporates into domestic law Article 31 of the 1951 Convention, which recognizes that there are good reasons justifying a refugee's unauthorized entry or presence in an asylum country.

**Article 13**

**Application lodgement**

1 – The alien or stateless person who enters into Portuguese territory with the purpose of obtaining asylum shall lodge his or her application in the Aliens and Borders Service or any police authority within 15 days, either orally (with subsequent production of a written official document) or in writing.
2 – In case the applicant is a resident in the country, such period shall run from the date when the facts on which the application is grounded occurred or came to the applicant's knowledge on.
3 – Any police authority who receives the application referred to in paragraph 1 of the present article shall remit it to the Aliens and Borders Service within 48 hours.
4 – The applicant may lodge an application on behalf of the persons for whom he is responsible, whether minors or adults, and the application shall, in this case, be preceded of a previous explicit consent of those persons, otherwise it shall be considered inadmissible.
5 – The minor applicant may lodge an application on his or her behalf.

**UNHCR Comment:** In UNHCR's view, formal time-limits for submitting an asylum application may result in *refoulement*. Failure to apply for asylum promptly may be an element in the consideration of the credibility of a claim. However, it should never be the sole reason for rejecting an application. In UNHCR's experience, valid reasons may delay the filing of an asylum claim and this could include, for instance, illness, trauma, lack of access to information about the means to apply, or misinformation. UNHCR wishes to point out that any imposition of mandatory time-limits for submitting an asylum application is also inconsistent with Article 8 of the Asylum Procedures Directive.

**Article 15(2)**

**Content of the application**

1 – The applicant shall report all the necessary elements in order to justify the asylum application, namely:

(a) identification of the applicant and members of his or her family;
(b) nationality, country or countries, previous place or places of residence;
(c) previous asylum applications;
(d) description of circumstances or facts on which the asylum is grounded.

2 – The applicant shall also present, along with the asylum application, his or her identification and travel documents and all available elements of proof, taking into account that the number of witnesses shall not exceed ten.

**UNHCR Comment:** The requirement of documentation should not be too strictly applied. In many cases, persons fleeing from persecution will have arrived without any personal documents. Requiring refugees to always obtain proper travel documentation before fleeing their country of origin is in fact ignoring the very problems which give rise to the need for international protection.

**Article16**

**Statements**

1 – Before the pronouncement of the decision on the admissibility of the asylum application, the applicant shall have the right to rendering statements under conditions which guarantee confidentiality and allow him or her to describe the circumstances on which the respective application is grounded.

2 – The rendering of statements is to be taken individually, except when the presence of members of the applicant's family is considered necessary for an adequate assessment of the situation.

3 – For the purposes of the previous numbers, The Aliens and Borders Service shall notify the applicant for the rendering of statements within *five days*, immediately after the reception of the asylum application, and shall inform the United Nations High Commissioner for Refugees and the Portuguese Refugee Council of the fact.

4 – If the application is lodged by a minor or disabled person, it shall be incumbent on the Aliens and Borders Service to report the situation to the Portuguese Refugee Council for representative purposes.

5 – The rendering of statements may be omitted only if there are prior conditions based on the available elements of proof for the admissibility of the application, or if the applicant has already provided the essential information for the referred evaluation by other mean.

**UNHCR Comment:** In some cases, the right to a personal interview may only be effective if qualified, impartial interpreters are made available. UNHCR recommends that this should be provided for in the Law proposal.

With regard to child asylum-seekers, UNHCR is concerned that admissibility, border or accelerated procedures generally do not provide for sufficient flexibility and time to take the situation of separated/unaccompanied children into account. Furthermore, the personnel conducting these procedures will often not be specially qualified to deal with children's asylum claims. This holds true especially for procedures conducted by a different authority from the one normally responsible for asylum requests, such as the border police. Claims of separated/unaccompanied children should therefore be examined in a regular procedure and should be exempt from application of the safe third country concept, or treatment in accelerated or border procedures. Entry should be granted in cases of claims submitted at the border, although age assessments could be undertaken prior to entry, in as much as this does not create unreasonable delays.

**Article 18**

**Assessment**

1 – In the assessment of the admissibility of each asylum application, the Aliens and Borders Service shall be responsible for the examination of all pertinent elements, in particular of the applicant's statements rendered in pursuance of the previous articles and of all the information rendered by the applicant in pursuance of article 15.

2 – In the assessment of the application, the Aliens and Borders Service shall take into consideration:

(a) the pertinent facts concerning the country of origin at the time of taking a decision on the application, including constitutional regulations and other fundamental legislation, as well as the manner in which they are applied;
(b) the individual position and personal circumstances of the applicant, so as to assess, on grounds of the personal situation, if he or she has suffered or may suffer serious persecution;
(c) the activities performed by the applicant since the departure from the country of origin, in order to infer whether these have had the sole or main purpose of creating the necessary conditions to request international protection and if such activities, in case of return to that country, put him or her at risk of suffering serious persecution or harm;
(d) whether the applicant could reasonably be expected to avail him or herself of the protection of another country where he or she could assert citizenship.

3 – The fact that an applicant has already been subjected to persecution or severe harm, or direct threats of such persecution or such harm, shall be a serious indication of the applicant's well-founded fear of persecution or real risk of suffering severe harm, unless there are good reasons to consider that such persecution or severe harm have ceased and will not be repeated.

4 – The statements of the applicant shall be supported by documentary evidence or other evidence admitted by law, unless the following conditions are cumulatively met:

(a) the applicant has made a genuine effort to substantiate his or her application;
(b) the applicant has presented all relevant elements available and has given a satisfactory explanation regarding any lack of other relevant elements;

(c) the applicant's statements are found to be coherent, plausible and non-contradictory with available relevant information to the applicant's case;
(d) the applicant has requested international protection at the earliest possible time, unless he or she can prove good reason for not having one so;
(e) the applicant's general credibility has been established;

**UNHCR Comment:** As noted above, the nature of the assessment proposed in this Article is entirely about assessment of the substance of the claim, and not admissibility questions.

**Article 19**

**Inadmissible applications**

1 – The application shall be considered as inadmissible if, during the proceedings prescribed in the present Law, some of the causes mentioned in article 9 are found to be obvious.

With reference to comments on article 9, persons for whom there is serious reason to believe that exclusion clauses may apply should benefit from a full substantive assessment of their cases.

2 – The application shall also be considered as inadmissible when it is obvious that it does not comply with any of the criteria defined by the Geneva Convention and the New York Protocol, taking into account that:
(a) the applicant's statements are unfounded, incoherent, unlikely or contradictory;
(b) the application is deceitful or constitutes an abusive usage of the asylum process;
(c) the application has been formulated with sole dilatory purposes in order to impede or delay the application of a previous or eminent decision of expulsion;

**UNHCR Comment**: According to the Asylum Procedures Directive, States may choose to introduce *accelerated or prioritized procedures* for the scenarios described in sub-paragraphs (a) to (c) (cf. Articles 23-24 of the Asylum Procedures Directive). Under no circumstances, may such cases be considered as *inadmissible* and thus deprived of a full substantive assessment.
With regard to the categories to which paragraph (2) refers, UNHCR is concerned, that the Law proposal permits prioritization or acceleration in a wide range of cases. In line with UNHCR Executive Committee Conclusion No. 30 (XXXIV) of 1983, only cases that are 'clearly abusive ', (i.e. clearly fraudulent), or 'manifestly unfounded', (i.e. not related to the grounds for granting international protection), should be considered for distinct treatment in an *accelerated* procedure.

Specifically with regard to paragraph (2) (a) UNHCR is concerned that it is formulated very broadly. UNHCR would like to emphasize that the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts should be considered a joint responsibility of the applicant and the examiner. This applies in general as well as in cases where there are inconsistencies or contradictions, where an applicant's story appears unlikely, or insufficiently substantiated.

**Article 19 (2)(d)**

The application comprises the situations mentioned in article 1º-F of the Geneva Convention;

**UNHCR Comment:** An assessment for exclusion can only be made after a full assessment where the applicant is deemed to qualify for refugee status. Moreover, such assessments cannot realistically be made within the short deadlines of the admissibility procedure. However, the present provision also seems superfluous and should be deleted, as the situation the paragraph describes is already covered by Art. 9.

**Article 19 (2)(e)**

The application has been lodged beyond the closing dates prescribed in article 13 without due justification;

**UNHCR Comment:** With reference to the comments on Article 13 above, UNHCR considers strict time limits to be contrary to the 1951 Convention, since they may induce *refoulement.*

**Article 19 (3)**

The asylum application shall not be admissible when lodged by:

(a) an applicant who has been subjected to decision of expulsion from the Portuguese territory;

**UNHCR Comment:** Previous expulsion from the country cannot as such warrant the automatic inadmissibility of a subsequent asylum claim. The applicant may have, for instance, suffered persecution in his or her country of origin after the expulsion took place, and thus be entitled to a substantive assessment of his or her claim in case he or she returns.

**Article 19 (3)(b) to (d)**

(b) an applicant who has previously lodged an asylum application on grounds previously considered inadmissible and does not report new relevant facts regarding his or her specific circumstances or situation in the country of origin;
(c) an applicant to whom the refugee status has already been recognised in other State and who may still benefit from such protection, or enjoys therein sufficient protection, including the benefit of the *non-refoulement* principle, as long as he or she can be readmitted in that country;
(d) an applicant who can benefit from an alternative internal escape, considering there is not a well-found fear of being persecuted in part of the country of origin, though there may be technical obstacles to his or her return;

**UNHCR Comment:** As stated in Article 8 of the Qualification Directive, the assessment of "internal flight alternative" belongs to the substantive assessment of a claim and cannot be advanced at the admissibility stage. If Portugal intends to introduce language related to this concept in the substantive part of its procedure, it is suggested to follow the text of the Qualification Directive.

**Article 19 (3)(e)**

An applicant whose origin is a safe country, or a first asylum country, or has the possibility of addressing to a safe third country;

**UNHCR Comment:** From all cases enumerated in Art. 19 only the "first country of asylum" and the "safe third country" concepts may be retained to be addressed in an admissibility procedure (see also Art. 25 of the Procedures Directive).

However, UNHCR considers the "safe third country" concept as being particularly problematic. In UNHCR's understanding, the defining feature of a "safe third country" is whether the person already has such meaningful connection or close links with that country as to create fair and reasonable expectations that he or she could request and, if the criteria are met, obtain asylum there. A hypothetical possibility that the person could have sought asylum from a country that he or she has sojourned or transited through does not in itself qualify a country as a "safe third country." Ultimately, a decision as to whether to deny access to the substantive refugee status determination procedure turns essentially on what will result in fact were the refugee applicant to be returned to another country deemed "safe." UNHCR maintains that it could not accept the designation of a country as a "safe third country," even with regard to a particular individual, if that country has not ratified the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol. In addition, further attention should also be given to Art. 27 of the Procedures Directive.

**Article 19 (4)(b)**

4 – For the purposes of subparagraph a) of paragraph 2, it shall be considered that there is evidence of the application being clearly fraudulent or constituting an abusive usage of the asylum process, when the applicant:

(a) bases and justifies the asylum application upon evidence emerging from false or forged documents, when questioned about them declares their authenticity, with bad faith has deliberately rendered false statements related to the object of the application or has destroyed documents which attest his or her identity;

(b) deliberately omits previous asylum application(s) lodged in Portugal, in other or several countries, possibly using a false identity.

5 – For the purposes of subparagraph (c) of paragraph 2 of the present article, the Aliens and Borders Service shall proceed to the preliminary assessment of the subsequent application, in pursuance of article 23.

6 – The application shall also be considered inadmissible when submitted by the applicant on behalf of adult persons of whom he or she is in charge of without their explicit consent regarding the part which concerns them.

…

**Articles 21**

**Effects of the application refusal**

1 – The decision refusing the application shall be notified to the applicant within 48 hours, mentioning that he or she shall leave the country within 10 days, being otherwise subjected to immediate expulsion after the termination of the referred closing date.
2 – If the applicant does not comply with the provisions of the above paragraph, the expulsion will be immediately executed, as soon as his or her location is known, irrespective of any other procedure.
3 – The referred notification shall be accompanied of information on the rights of the applicant, for the purposes of the following article.

**Article 22**

**Appeal**

The decision pronounced by National Director of the Aliens and Borders Service shall be susceptible to judicial review before the administrative courts within 8 days.

**UNHCR Comment:** The provisions of the Law proposal on legal remedies against negative admissibility decisions do not explicitly mention the suspensive nature of appeals. Withholding of deportation until a final decision is reached on an asylum application is a fundamental guarantee, given the potentially devastating consequences of an erroneous determination. This requirement must be seen in the light of the absolute respect that the principle of *non-refoulement* commands. UNHCR therefore insists that the principle of suspensive effect of appeals against negative decisions on asylum must apply regardless of whether such decisions are taken in an admissibility procedure for determining safe third country, first country of asylum or Dublin Regulation returns, or in a substantive refugee status determination procedure. This is also in line with the case law of the European Court of Human Rights on *effective* appeal procedures.[4]

**Articles 24-27**

**Section II**

**Applications lodged at Border Offices**

**Article 24**

**Special regime**

1 – The admissibility of asylum applications lodged at border offices by aliens who do not comply with the necessary legal requirements for entry in Portuguese territory, shall be subjected to the regime prescribed in the previous articles along with the modifications of the present section.

[4] See, for example, the recent judgment in *Gebremedhin* v. *France* (25389/05), where the Court found that ''[g]iven the importance which the Court attached to Article 32 of the Convention and the irreversible nature of the harm that might occur if the risk of torture or ill-treatment materialized, it was a requirement of Article 13 that the persons concerned should have access to a remedy with automatic suspensive effect."

2 – The employees who receive asylum applicants at border offices shall have adequate training and adequate knowledge of the relevant rules applicable within the scope of asylum and refugee law.

## Article 25

### Assessment and decision on application

1 – The Aliens and Borders Service shall immediately report any lodgements of asylum applications referred to in the above article to the representative of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Portuguese Refugee Council, who may pronounce a decision within 48 hours and interview the applicant, if necessary.
2 – Within the referred period, the applicant shall be informed of his or her rights and obligations and render statements which constitute, for all purposes, a previous hearing of the interested.
3 – The rendering of statements referred to in the previous paragraph is correspondingly applicable to articles 16 and 17.
4 – The National Director of the Aliens and Borders Service shall pronounce a grounded decision of refusal or admission of the application within a maximum of five days, though never prior to the closing date mentioned in paragraph 1.
5 – The decision prescribed in the above paragraph shall be notified to the applicant along with information on his or her rights of appeal, and shall also be reported to the representative of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Portuguese Refugee Council.

## Article 26

### Appeal

1 – The decision pronounced by the National Director of the Aliens and Borders Service shall be susceptible to judicial review before the administrative courts within 72 hours.

## Article 27

### Effects of application and decision

1 – The applicant shall remain in the port or airport international area while waiting for a notification of the decision pronounced by the National Director of the Aliens and Borders Service or the competent court. Here shall be applied the procedures and further guarantees prescribed in article 4 of Law no. 34/94 of 14 September.
2 – The decision on the refusal of the application shall determine the return of the applicant to the point where the journey initiated or, if this is not possible, to the State where the respective travel document has been issued, or to any other place where the applicant may be admitted, such as a safe third country.
3 – The decision on the admission of the application, or the expiring of the closing dates prescribed in paragraph 4 of article 25 without the notification of the admissibility refusal, shall determine the entry of the applicant into Portuguese territory, thus

following the fact-finding process of asylum procedures, in pursuance of the following articles.

**UNHCR Comment:** Specific border asylum procedures often bear the risk of low quality decisions, with an inherent risk of *refoulement*. The confined environment at the border is generally not conducive to a full and fair examination of the asylum application. Reduced procedural safeguards such as short deadlines for the assessment of asylum applications, lack of access to proper legal counseling make it difficult for the asylum authorities to come to a sound decision on the asylum application. In addition, the Law proposal provides for appeals to be formulated within a very short deadline, while their suspensive effect is not specifically assured (cf. Art 26 – see also UNHCR comments on Art. 11 and 22 of the Law proposal).

UNHCR has consistently maintained that there is no valid justification for the requirements of due process of law in asylum cases submitted at the border (including air and sea ports) to be less than for those submitted within the territory. Rather, the principle of non-discrimination requires that all asylum seekers, irrespective of whether they apply at these locations or inside the country, benefit from the same principles and guarantees. The existence of more restrictive border procedures may lead to a situation in which many asylum seekers may feel compelled to use illegal means to enter the territory in order to be assured of higher standards.

In implementing specific border asylum procedures, it should also be noted that according to the jurisprudence of the European Court of Human Rights any confinement in a restricted area, whatever the motivation, is considered to be detention.[5] As freedom from arbitrary detention is a fundamental human right, the necessity of detention should be established in each individual case, and should be for the shortest possible period.[6]

In view of the above, UNHCR urges Portugal to reconsider the necessity for a special border asylum procedure in the Law proposal. Should the concept be maintained, UNHCR strongly recommends that specific safeguards be included to avoid erroneous decisions. More specifically, UNHCR proposes that the border procedure be restricted to cases which can be decided quickly because they are manifestly founded, manifestly unfounded or

clearly abusive[7]. This restriction would ensure that more complex cases are allowed entry to the territory and access to the regular asylum procedure where their claims can be properly addressed, while at the same time serving the purpose of a specific border procedure, i.e. deterring clearly undeserving claims. UNHCR stands ready to provide more concrete advice as to how appropriate protection safeguards can be included into the border procedure, giving due account to migration control and security concerns, while at the same time upholding Portugal's obligation to provide international protection to those in need of it.

Proper legal counseling must be ensured, and reception conditions at the confined place at the border should be able to provide necessary services and address the specific needs, inter alia, of women and children and the respect of family unity.

[5] See, for example, European Court of Human Rights, *Amuur* v. *France*, 00019776/92, 1996-III, no. 11, 25 June 1996.
[6] Conclusion No. 44 (XXXVII) adopted by the UNHCR Executive Committee in 1986. The Executive Committee stressed that "in view of the hardship which it involves, detention should normally be avoided."
[7] Conclusion No. 30 (XXXIV) adopted by the UNHCR Executive Committee in 1983.

In particular, vulnerable persons, such as unaccompanied and separated children, the elderly, the sick and traumatized, should be exempted from border procedures and admitted to enter the territory of Portugal in order to follow the regular procedure without delay.

Given the potentially far-reaching consequences of erroneous decisions, it is a good State practice to grant UNHCR (and /or the Portuguese Refugee Council) a right to object to negative decisions in the border procedure and request their referral to the procedure in country[8].

**Article 29**

**Fact-finding process**

1 – The Aliens and Borders Service shall proceed to the requested diligences and shall investigate every fact whose knowledge is convenient for a fair and quick decision. The fact-finding process of asylum procedures shall be due to the Aliens and Borders Service.
2 – The fact-finding process shall take place within 60 days, extendable for an equivalent period whenever necessary.
3 – Throughout the fact-finding process of asylum procedures, the Aliens and Borders Service shall, if necessary, require the opinion of experts on certain specific questions, in particular of medical or cultural nature.
4 – In the course of fact-finding process, a representative of the United Nations High Commissioner for Refugees or the Portuguese Refugee Council may add to the process any reports or information on the respective country of origin and obtain information on the course of the proceedings.
5 – The persons implicated in the asylum proceedings shall keep professional secret regarding any information to which they have access in the course of their functions.

**UNHCR Comment:** Refugee status determination is, or should be, a process of inquiry led by qualified, trained and impartial decision-makers. UNHCR attaches, therefore, great importance to a carefully managed programme of professional development to enhance the

knowledge and skills of the interviewers and decision-makers in the various aspects of administrative and refugee law, as well as questions of procedures, proper use of interpreters and cross-cultural communication. The planning, organization and delivery of such professional development programmes should, in UNHCR's view, be provided for in the present legislation.

Principled decision-making highly depends on good information. Decision-makers should have access to comprehensive, accurate, objective and up-to-date sources of information both on conditions in the country of origin and applicant-specific on information specific to the applicant. Country of origin information relied upon by the decision-maker in determining refugee status should be disclosed to the asylum applicant and his or her legal adviser/counselor, and should further be subject to the scrutiny of the review/appeal bodies.

[8] This is for example the case in Spain, Austria and Switzerland.

**Article 30**

**Decision**

1 – After the fact-finding process, the Aliens and Borders Service shall formulate a grounded proposal granting or refusing asylum.
2 – The representative of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Portuguese Refugee Council shall be informed of the above mentioned proposal and may, if desired, render observations on its contents within 5 days.
3 – The applicant shall be notified of the contents of the proposal and may submit his or her point of view thereon within 5 days.
4 – If the applicant or the referred authorities render observations on the proposal, the project shall be remitted to the National Director of the Aliens and Borders Service, who shall reappraise it in the light of the new elements and submit a grounded proposal to the Minister of Internal Affairs within 10 days.
5 – The Minister of Internal Affairs shall decide within 8 days from the date of submission referred to in the above paragraph.
6 – In pursuance of the above paragraphs, the Aliens and Borders Service shall notify the applicant of this decision, mention the right referred to in the following article and report it to the representative of the United Nations High Commissioner for Refugees and to the Portuguese Refugee Council.

**UNHCR Comment:** Article 30 refers, in paragraph 6, to the duty of the Aliens and Borders Service to "notify" the asylum applicant of the decision taken on his or her claim. There is a need for some precision. The Law should clearly provide that (i) asylum applicants shall receive decisions on their application in writing; (ii) in cases of negative decisions, the applicants concerned shall be provided with detailed written reasons showing that the decision-maker has taken into account all material facts, assessed credibility properly, identified and interpreted the relevant law and applied the law to the established facts judiciously; and (iii) failed applicants shall receive, together with their reasoned decision, written information on the rules and procedures for challenging the unfavorable decision.

**Article 32**

**Effects of asylum refusal**

1 – In case of asylum refusal, the applicant shall be allowed to remain in the Portuguese territory for a transitory period, which shall not exceed 30 days.
2 – The applicant shall be subjected to the legislation concerning aliens from the closing date prescribed in the above paragraph on.

**UNHCR Comment:** UNHCR understands the "asylum refusal" in the context of this Article to mean refusal in the final stage of the refugee status determination procedure, which may be the appeal stage. To avoid any possible confusion, UNHCR recommends that this be explicitly stated and that the terminology of application for international protection is used throughout the text instead of asylum.

**Article 35**

**Request for resettlement**

1 – The requests for resettlement of refugees under the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees shall be submitted to the Minister of Internal Affairs, who may request a report to the Aliens and Borders Service.
2 – The report on the requests mentioned in the above paragraph shall be issued within 8 days.
3 – The Minister of Internal Affairs shall decide on the acceptance of the resettlement request within 15 days.

**UNHCR Comment:** UNHCR welcomes Portugal's commitment to support UNHCR's work in protection delivery and the search for durable solutions for refugees with a resettlement programme as provided for in the Resolution No. 110/2007 of the Council of Ministers adopted on 12 July 2007. UNHCR stands ready to continue to assist the competent authorities in establishing the necessary modalities for the implementation of the resettlement programme. This should, obviously, be done also in close co-operation with NGO partners which might be involved in the reception and integration of resettled refugees.

However, the status of refugees resettled to Portugal seems not sufficiently clarified in the current draft. Article 35 of the Law proposal doesn't make clear reference to the status of resettled refugees upon arrival in Portugal. UNHCR would encourage Portugal to automatically grant a status equivalent to refugees recognized under the national procedure to all resettled refugees upon arrival, which is in line with international practice. Most resettlement countries grant permanent residence permits to resettled refugees immediately upon arrival. UNHCR supports this good practice, which has proven to facilitate sustainable integration.

**Article 41**

**Causes of withdrawal of the right to asylum**

The right to asylum or subsidiary protection status shall cease if the beneficiary:

(a) explicitly renounces to the referred status;
(b) has performed forbidden acts or activities, pursuant to article 9;
(c) has alleged false grounds for the asylum claim, or omitted facts which would have produced a negative decision had they been known at the time of granting;
(d) has voluntarily re-availed him or herself of the protection of the country of his or her nationality;
(e) having lost his or her nationality, has voluntarily re-acquired it;
(f) has voluntarily acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of his or her nationality;
(g) has voluntarily re-established him or herself in the country which he or she left or outside which he or she has remained owing to fear of persecution;
(h) being a person who has no nationality he or she is, because the circumstances under which the right to asylum or subsidiary protection was granted have ceased to exist, able to return to the country of his or her former habitual residence;
(i) has been expelled from the Portuguese territory by decision rendered by the competent court;

(j) has abandoned the Portuguese territory and settled in another country;

2 – The causes for the asylum withdrawal, pursuant to subparagraphs (h) and (i), shall only be applied when the Aliens and Borders Service, through a previous assessment, concludes that the change of circumstances in the State of nationality or habitual residence of the applicant is of such a significant and enduring nature that the refugee's fear of persecution or serious harm can no longer be regarded as well-founded.

3 – For the purposes of the previous paragraph, the Aliens and Borders Service shall report the result of the referred previous assessment to the United Nations High Commissioner for Refugees and the Portuguese Refugee Council, who may submit their point of view within eight days.

**UNHCR Comment:** This Article confounds exclusion, cancellation, cessation and other situations where refugee status may no longer be necessary or desired. As noted above under comments on Article 2(1)(r), cessation, cancellation and revocation are three distinct legal concepts that should be separated. It is essential that the legislation clearly differentiates between these concepts and their legal requirements.

As far as cessation of refugee status is concerned, it is advisable to use the text of Article 1C of the 1951 Convention. UNHCR notes, for example, that the cessation-related provisions enumerated in Article 41 of the Law proposal do not include paragraph 5 of Article 1C of the Convention and this should be corrected. UNHCR would also ask that consideration be given to including in the legislation the exception to general cessation of refugee status for persons refusing to avail themselves of the protection of their country of origin for "compelling reasons arising out of previous persecution" (as set out under both Articles 1C(5) and (6) of the 1951 Convention). This humanitarian exception is recognised to apply to refugees under Article 1 A (2) of the 1951 Convention and reflects a general humanitarian principle that is now well grounded in State practice. More generally, it is important that compelling reasons arising out of previous persecution be properly recognised even if a change of conditions in the country of origin has taken place at the time of decision-maki

**Article 48**

**Witnesses**

The number of witnesses appointed by any of the parts involved shall not exceed 10 persons.

**UNHCR Comment:** UNHCR recommends the deletion of this provision as there may be cases where naming a higher number of witnesses would be essential for a complete substantiation of the relevant facts by the applicant. Any issue of procedural economy could also be addressed through more flexible provisions to be included in the law's implementation.

**Article 54**

***Non-refoulement***

The expulsion of the asylum beneficiary, in pursuance of article 42, cannot result in his or her placement in the territory of a country where his or her freedom is endangered by any of the causes which, in accordance with article 1, may constitute ground for the granting of asylum or which violate in any other way the principle of *non-refoulement*, in accordance with the international obligations of the Portuguese State.

**UNHCR Comments:** UNHCR welcomes the reference to the principle of non-refoulement contained in Article 33 of the 1951 Convention, which has been confirmed as a customary norm of public international law, mandatory to all States. A reference should be made to the non-derogable Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms which takes precedent over the 1951 Convention, which means that a person cannot be returned to a country where he/she would be subjected to torture or to inhumane or degrading treatment or punishment.

Proposed text for insertion after Article 1:

*(1) A refugee shall not be expelled or returned in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*

*(2) The benefit of the provision in paragraph (1) may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger for national security or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to public order.*

*(3) No one shall be returned, deported, extradited or expelled to a country where he or she would be subject to torture or inhuman or degrading treatment or punishment.*

**Article 57**

**Rights of the applicants**

1 – Without prejudice to the provisions in pursuance of the following articles, asylum applicants shall benefit of the following guarantees:

(a) immediate information or, when application has been lodged by other authority, within five days of application's registry, in a language that the applicant may reasonably be supposed to understand, on the rights and obligations relating to accommodation, in particular on:

**UNHCR Comment:** Article 57(1)(a) refers to the provision of information to asylum applicant in a language that he or she "may reasonably be assumed to understand." UNHCR considers it necessary to provide information to every asylum-seeker in a language that he or she actually understands. Assumptions that a person speaks or understands the official language(s) of his or her country of origin may be incorrect.

**Article 58**

**Obligations of the asylum applicant**

Asylum applicants shall:

(a) keep the Aliens and Borders Service informed on their current address and shall immediately notify any change of address;
(b) appear before the Aliens and Borders Service twice monthly on the appointed weekday , otherwise the procedure shall the suspended without a convenient clarification of the applicant's situation;
(c) report any change of address to the authority in charge of accommodation.

**UNHCR Comment:** Article 58(b) imposes on all asylum applicants a general reporting requirement, irrespective of whether or not the person entered or is present in the country legally. Such reporting requirements may constitute a viable alternative to detention of undocumented asylum-seekers arriving or present in the country. Such an alternative should be considered favourably, for example, instead of detaining asylum-seekers at border points and processing their asylum claims within special procedures with lesser safeguards as foreseen under Section II of the Law proposal. Where, however, an asylum-seeker has entered or is present in Portugal legally, it is not clear on what grounds he or she is required to regularly report to the Aliens and Border Service.

**Article 61**

**Access to education**

1 – Minor children of asylum applicants and asylum applicants who are minors, to whom a provisional residence permit has already been issued, shall be granted access to the education system under similar conditions as Portuguese nationals, for as long as their situation, as well as their parents', is not subject to alteration in what concerns the status that has been recognised to them.

**UNHCR Comment:** As stipulated by the Convention on the Rights of the Child, children should always have access to education, irrespective of their residency status.

**Article 65**

**Forms of provision of material reception conditions**

1 – Material reception conditions may take the following forms:

(a) housing in kind;
(b) food in kind;
(c) monthly social assistance cash allowances for food, clothing, personal and transport expenses purposes;
(d) monthly complementary allowance for housing purposes;
(e) complementary allowance for personal and transport expenses purposes;

2 – Housing and food in kind may take the following forms:

(a) premises similar to reception centres for asylum applicants, whenever the asylum application is lodged in border offices;

(b) reception centres for asylum applicants or similar accommodation which guarantees an adequate standard of living;
(c) private houses, flats, hotels or other premises adapted for the accommodation of applicants.

3 – The following forms of reception may be combined:
(a) housing and food in kind plus the complementary allowance for personal and transport expenses;
(b) housing in kind or complementary allowance for housing plus a social assistance cash allowance.

4 – In exceptional circumstances and for a fixed period, other modalities may be set for material reception conditions, which are different from those provided for in the above paragraphs when:
(a) an initial assessment of the specific needs of the applicant is required;
(b) material reception conditions, as provided for in paragraph 2, are not available within the geographical area where the applicant is present;
(c) normally available accommodation capacities are temporarily exhausted;
(d) the asylum-seeker is in detention or confined to a border post where premises similar to accommodation centres are not available.

**UNHCR Comment:** States have broad discretion to choose what forms and kinds of reception support they will offer to asylum-seekers. What is important is that the combined effect of these measures is evaluated to ensure that, at a minimum, the basic dignity and rights of asylum-seekers are protected and that their situation is, in all the circumstances, adequate for the country in which they have sought asylum.[9]

To the extent possible, the delivery of basic services to asylum-seekers should not be self-contained, but integrated into existing community services. This should be supplemented, as required, by targeted support structures that address the special needs of asylum-seekers (e.g. language training, orientation and cultural awareness programmes, social and legal counselling, community development, etc.)

Reception facilities at airports and any other border points should include all necessary assistance and the provision of basic necessities of life, including food, shelter and basic sanitary and health facilities. Even for a short stay, family unity and privacy should be respected.

**Article 67**

**Supplementary guarantees in terms of housing**

1 – The authority responsible for the granting of housing in kind shall ensure the applicants, in pursuance of paragraph 2 of article 65:
(a) protection of their family life;
(b) ensure, if appropriate, that minor children of applicants or applicants who are minors are accommodated with their parents or with an adult member of the family responsible for them whether by law or custom;

[9] See also the general rule set out in Article 13(2) of the Council Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (2003/9/EC), according to which reception conditions provided by the Member States must "ensure a standard of living adequate for the health of applicants and capable of ensuring their subsistence."

(c) the possibility of communicating with their relatives or legal advisers, as well as with the representatives of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Portuguese Refugee Council;
(d) take the adequate measures in order to prevent assault within the premises and accommodation centres referred to in paragraph 2 of article 65.

2 – The transference of asylum applicants from one accommodation premise to another shall only be made when it is considered necessary to the continuation of the procedures or to improve housing conditions.
3 – Applicants transferred under the provisions of the above article shall have the possibility of informing their legal advisers of such transference and of their new address.
4 – Legal advisers or counsellors of the asylum applicant, representatives of the United Nations High Commissioner for Refugees or of the Portuguese Refugee Council and other non-governmental organisations working in this domain, and recognised as such by the Portuguese State, shall be entitled to the right of access to reception centres and other accommodation premises, so as to assist asylum applicants. Access restrictions can only be established if duly grounded and when considered necessary for the security of reception centres, other premises and asylum applicants.
5 – The staff members working in reception centres shall receive appropriate training and shall be bound by the confidentiality principle concerning any information they may obtain in the course of their work.

**UNHCR Comment:** The Article doesn't raise any specific concerns and the specific access granted to Legal Advisors, UNHCR and the Portuguese Refugee Council is commendable. In general terms, UNHCR wishes to remark that accommodation provided in collective centres should be for the shortest possible duration. Housing asylum-seekers in collective centres during the initial months following their arrival has the advantage of facilitating efficient dissemination of information and the provision of advice and guidance. At later stages, however, private accommodation is often more suitable given the risk that prolonged periods of stay in collective centres could lead to marginalisation.
Moreover, accommodation in collective centres should respect privacy and families should always be housed together even for short periods. Single men and women should be housed separately. The centres should allow for the respect of cultural and religious customs.

**Article 68**

**Reduction and withdrawal of reception conditions**

1 – Social assistance ceases with the final decision on the asylum application, irrespective of the interposition of the competent judicial recourse.
2 – The withdrawal of assistance, in pursuance of the above paragraph, shall not occur when, once assessed the socio-economic situation of the applicant, the maintenance of such assistance is considered necessary.
3 – The provided reception conditions may be totally or partially withdrawn when an asylum-seeker:
a) abandons the place of residence determined by the competent authority without informing it, or, if requested, without its permission;
b) abandons the place of residence without informing the authority responsible for accommodation;
c) fails to comply with the obligation of appearance;

d) fails to comply with requests for information, or to appear for personal interviews when convoked;
e) has concealed financial resources and therefore unduly benefited from material reception conditions;

4 – If, after the withdrawal of the reception conditions, the applicant is traced or voluntarily reports to the competent authorities, such authorities shall reach a duly grounded decision, based on the reasons for the disappearance, as to the reinstallation or otherwise the granting of some or all of the reception conditions.
5 – Decisions on reduction and withdrawal of reception conditions referred to in paragraph 1 shall be taken individually, objectively and impartially and reasons shall be given.
6 – The decisions referred to in the above paragraph shall be grounded on the particular situation of the person concerned, especially with regard to vulnerable persons, taking into account the principle of proportionality.
7 – Reduction or withdrawal of benefits does not interfere with access to emergency medical care.
8 – The decisions referred in paragraph 3 are susceptible to appeal, in pursuance of article 71.

**UNHCR Comment:** UNHCR would urge that Article 68(1) be amended to ensure that reception assistance and support is provided to vulnerable asylum-seekers during their judicial appeal procedures. It would be incongruent if the provisions in Article 31 of the Law proposal guaranteeing suspensive effect of appeals against negative decisions were not coupled with treatment that ensures human dignity and integrity.

UNHCR would also urge a revision of Article 68(3), which allows for the withholding of all benefits (except emergency health care) from asylum-seekers who have not complied with reporting or other requirements. Clearly, the core content of human rights applies to everyone in all situations, including asylum-seekers who may have infringed certain regulations in relation to the processing of their asylum claims. Measures to reduce or withhold reception conditions may also affect the applicant's family members, including children, and may be inconsistent with the provisions of the Convention on the Rights of Child. It is essential to enable asylum-seekers to sustain themselves throughout the asylum process to respect for their basic rights and to ensure a fair and effective asylum procedure. Only when asylum-seekers do not have to worry about their basic necessities of life, can asylum procedures be conducted in a meaningful way.

**Article 72**

**Rights and obligations**

Beneficiaries of the refugee status are entitled to the rights and must comply with the obligations of aliens who are residing in Portugal, with particular respect for laws and regulations, and provisions regarding the maintenance of public order, without prejudice to the provisions laid down in this law, in Geneva Convention of 1951 and New York Protocol of 1967.

**UNHCR Comment:** This Article seems to present some drafting problems that need to be corrected. Beneficiaries of subsidiary protection are omitted probably inadvertently. Moreover, the Article appears to equate refugees with aliens resident in Portugal as regards their rights and obligations. UNHCR would suggest that the amendments to Article 72 include an explicit recognition of the pre-eminence of the rights of refugees as set by the 1951 Convention. In many respects, the Convention rights are the basics only and Contracting States are generally expected to provide a higher standard of treatment commensurate with their abilities. And as UNHCR has argued earlier, there should not be a difference between the rights enjoyed by refugees and those granted subsidiary protection.

**Article 73**

**Information**

Upon notification on the granting of asylum or subsidiary protection status, the Aliens and Borders Service shall inform the beneficiary of the rights and obligations resulting from such status, in a language that the applicant may reasonably be supposed to understand.

**UNHCR Comment:** UNHCR's comment on Article 57 is also valid for Article 73: information should be provided to every asylum-seeker in a language that he or she actually understands. Assumptions that a person speaks or understands the official language(s) of his or her country of origin may prove to be incorrect.

**Article 74**

**Residence permits**

1 – Beneficiaries of refugee status shall be granted a residence permit, which shall be valid for a period of five years and annually renewable until the referred closing date, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require.
2 – Beneficiaries of subsidiary protection status shall be granted a residence permit for humanitarian reasons, which shall be valid for an initial period of two years and annually renewable for the maximum period of five years, and only after an assessment of the evolution of the situation in the country of origin.

**UNHCR Comment:** UNHCR wishes to point out that the provision in Article 74(1) relating to residence permits for refugees appears to need clarification. On the one hand, the residence permit is granted for a duration of five years, and on the other hand the permit is meant to be annually renewable "until the referred closing date". Article 24(1) of the Qualification Directive provides that "…Member States shall issue to beneficiaries of refugee status a residence permit which must be valid for at least three years and renewable…" Yet, according to the current formulation of Article 74(1) of the Law proposal, it appears that refugees would only get a yearly residence permit renewable possibly for a maximum of five years. The Asylum Procedures Directive's minimum standard should be raised rather than lowered.

UNHCR's position is that States should accord refugees permanent residency immediately upon determination of their refugee status and expedite their naturalization. This applies equally to beneficiaries of subsidiary protection, whose needs, hopes and aspirations are in many ways similar to those of refugees.

Invoking the "temporary nature of subsidiary protection" as a reason for not treating beneficiaries of subsidiary protection on equal footing with refugees does not seem to be a persuasive argument. The reality is that the need for subsidiary protection is often just as long-lasting as that for protection under the 1951 Convention. In recognition of that fact, UNHCR would recommend that the residence permit provided to beneficiaries of subsidiary protection be for the same duration as that for persons with refugee status. If a fundamental change of circumstances occurs in the country of origin of a beneficiary of subsidiary protection before the expiry of his or her residence permit, the cessation clauses of the 1951 Convention would in any case apply in the same vein as in the case of refugees.

**Article 75**

**Maintaining family unity**

1 – The effects of asylum or subsidiary protection shall be declared extensible to the beneficiary's family members, in so far as they are present in the Portuguese territory, whenever the applicant requires it, in pursuance of the present law and in so far as it is compatible with the applicant's personal judicial status.
2 – When the applicant is a minor under 18 years and requires it, such effects are declared extensible in similar conditions to his or her father, mother and minor siblings, in so far as the applicant is their sole support.
3 – The provisions defined under the above paragraphs do not apply when the family member is excluded from the refugee or subsidiary protection status or loses entitlement to it, pursuant to the present law.

**UNHCR Comment**: UNHCR recommends that a reference is made to family reunification for persons outside the country unless this is already covered by migration legislation.

**Article 76**

**Travel documents**

1 – The competent Portuguese authorities may issue to beneficiaries of refugee status, by request of the beneficiaries, travel documents in the form set out in the Schedule to the Geneva Convention, for the purpose of travel outside the Portuguese territory, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require.
2 – The competent Portuguese authorities may issue, by request of the beneficiaries, to beneficiaries of subsidiary protection status who are unable to obtain a national passport, a Portuguese passport for foreigners for the purpose of travel outside the Portuguese territory, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require.
3 – The due fee upon the issue of these documents shall be established by decree of the Minister of Internal Affairs.

**UNHCR Comment:** Article. 28 of the 1951Convention confers on refugees the right to be issued with a refugee travel document. There is no discretion for State Parties to deny refugees this kind of a document apart from compelling reasons of national security and public order. Therefore UNHCR recommends the amendment of the wording in Article 76 (1) from "may issue" to "shall issue".

**Article 79**

**Social welfare**

1 – Legal provisions on access to the social welfare public system and to the social allowance provided by the social welfare system shall be applied to beneficiaries of refugee and subsidiary protection status.
2 – Within the scope of the social welfare public system, the social assistance granted to beneficiaries of refugee and subsidiary protection status shall be limited to the allowances of the solidarity subsystem, which will be provided at the same levels and under the same eligibility conditions as nationals.

**UNHCR Comment:** UNHCR considers that beneficiaries of subsidiary protection should enjoy the same welfare benefits as refugees, as their international protection needs are normally not lesser than those of refugees and there are no obvious grounds for a distinction to be made between the two categories.

**Article 82**

**Freedom of movement within Portuguese territory**

The Portuguese State shall allow freedom of movement within its territory to beneficiaries of refugee and subsidiary protection status, under the same conditions as those provided for other third country nationals legally resident in Portugal.

**UNHCR Comment:** UNHCR understands that in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the right to freedom of movement as provided for in Article 82 of the Law proposal also includes the right to choose one's place of residence.