S. R.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

PPL 187/XII

Proc.º n.º 421/2007 - L.º 115
Of.º n.º 653/2014, de 2014-01-08

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias da Assembleia da República

ASSUNTO: Parecer relativo à Proposta de Lei que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30-06, a qual estabelece as condições de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas nºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro.

Na sequência do pedido formulado através do ofício n.º 1292/XII/1.ª-CACDLG/2013, de 17-12-2013 e por determinação de Sua Excelência o Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República, envio a V. Ex.ª cópia da Informação/Parecer n.º GA140002 elaborada neste Gabinete sobre o assunto em epígrafe, a qual mereceu a sua concordância.

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DE GABINETE

(Adelaide Sequeira)

484886
53 13 1 2014

672152_1
CSS/

Despacho:

Informação n.º: GA 140002
Proc.º n.º 421/2007
L.º 115
Assunto: Parecer relativo à Proposta de Lei que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30.06, a qual estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro

Excelência: Ex.mo Sr. Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República,

Sua Ex.ª, o Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, solicitou à Procuradoria-Geral da República a emissão de *parecer* no que respeita à Proposta de Lei que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30.06, a qual estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro.

*

Como resulta da exposição de motivos, as alterações ora introduzidas à Lei n.º 27/2008 têm por base cinco vectores:

O primeiro refere-se às normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados e pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida, em consonância com a Directiva n.º 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 ("Directiva Qualificação");

O segundo respeita aos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional, na sequência da Directiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013 ("Directiva Procedimentos");

O terceiro assenta na definição de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de protecção internacional, em respeito da Directiva n.º 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013 ("Directiva Acolhimento");

O quarto encontra-se relacionado com a concretização de aspectos 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 protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida;

Por fim, aproveitou-se o ensejo para introduzir alterações legislativas sentidas como necessárias.

É, assim, proposta a alteração da redacção de 56 artigos (artigos 1.º, 2.º, 5.º, 6.º, 9.º a 30.º, 32.º, 33.º, 35.º a 44.º, 47.º, 49.º, 54.º, 55.º, 59.º a 63.º, 66.º a 68.º, 73.º, 77.º a 79.º, 81.º e 85.º) e a introdução de quatro novos artigos (artigos 15.º-A, 33.º-A, 35.º-A e 35.º-B).

A Procuradoria-Geral da República formulou parecer sobre o anteprojecto subjacente à referida Proposta de Lei, datado de 24.09.2013, no qual se concluiu, no essencial, que, as propostas de alteração aos artigos 5.º, 9.º e 12.º deveriam merecer outro entendimento de composição de conteúdo.

A fim de se evitar repetições desnecessárias, incidiremos o nosso parecer unicamente sobre o conteúdo das disposições legais que mereceram reparo aquando da apreciação do anteprojecto da proposta de lei, bem como de eventuais alterações à redacção das normas originalmente constantes do anteprojecto e que devem agora merecer outra apreciação pela sua relevância.

*

Numa análise mais aproximada, verifica-se que foram apresentadas alterações à redacção de normas que constavam no anteprojecto, designadamente nos art.os 2.º, 9.º, 12.º, 13.º, 17.º a 19.º, 22.º, 24.º, 26.º, 28.º, 30.º, 32.º, 37.º, 44.º, 49, 60.º, 61.º, 63.º, 73.º, 77.º, 33.º-A, 35.º-A e 35.º-B, propondo-se agora também a revogação do disposto na al. u) do n.º 1 do art.º 2.º, no n.º 3 do art.º 9.º, no n.º 2 do art.º 19, e nas alíneas b) e c) do n.º 2 do art.º 78.º.

Conforme já referido, procederemos à análise das novas redacções nos segmentos que entendemos merecem alguma pertinência de reparo, bem como, e de forma expressa atentos os reparos anteriormente efectuados, ao conteúdo dos artigos 5.º, 9.º e 12.º.

*

Nessa medida, e iniciando o nosso périplo pelo **art.º 2.º,** verifica-se que a sua al. ag) define "*Requerente com necessidades de acolhimento especiais*" como "*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";

Não tendo a lei de explicitar ou exemplificar o grau de aplicação dos conceitos jurídicos por si definidos, devendo os mesmos resultar claramente da sua interpretação, verifica-se que a referência "*como as vítimas de violência doméstica e as vítimas de mutilação genital feminina*" não deveria constar desta norma legal, por já decorrer da interpretação da referência anterior ("*violência física, psicológica ou sexual*").

Contudo, assim não se entendendo, e a fim de se dirimir quaisquer dúvidas na delimitação do conceito, sugere-se a seguinte redacção da norma:
"*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, violência doméstica, mutilação genital feminina ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, que carece de garantias especiais a fim de usufruir dos direitos e cumprir as obrigações previstas na presente lei;*".

A alteração ora proposta implica, igualmente, e nos mesmos termos, a alteração da redacção **do n.º 3 do art.º 73.º** da proposta de lei.

*

A redacção de alteração do **art.º 5.º** manteve-se inalterável face ao que já constava do anteprojecto. Tratando-se de uma opção de redacção do legislador, nada mais nos cumpre acrescentar.

*

O **art.º 9.º** foi clarificado na sua redacção, através da nova alínea a) do n.º 2, não suscitando ora quaisquer reparos.

*

Passando ao **art.º 12.º**, referiu-se, aquando da apreciação do conteúdo das alterações constantes no anteprojecto, e no toca ao n.º 1 (retirando o demais enunciado no que toca aos n.os 2 e 3, cujas sugestões então formuladas mereceram acolhimento na proposta ora apresentada) o seguinte:

"Este artigo respeita aos efeitos do pedido de protecção internacional sobre infracções relativas à entrada no País, referindo-se agora, no n.º 1, que a apresentação de tal pedido, além de obstar ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo por entrada irregular em território nacional, passa igualmente a obstar ao conhecimento de "procedimento criminal por factos praticados com a finalidade de aceder a território nacional instaurados contra o requerente e membros da família que o acompanhem".

A redacção actual refere que "A apresentação do pedido de asilo obsta ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem".

Verifica-se que, ao se querer alterar a posição das palavras na redacção do artigo, introduziu-se uma clara aberração legal, na medida em que se introduz uma cláusula geral de não punibilidade da ilicitude penal da conduta do agente, em que se legitima a prática de todos os tipos criminais, desde que a finalidade do agente seja a de entrar em território nacional para pedir protecção internacional!

Basta pensar no agente que mata um guarda de controlo fronteiriço para aceder ao "Espaço Schengen"...

Sendo certo que tal prerrogativa nem se encontra prevista no conteúdo do artigo 9.º da Directiva n.º 2011/32/UE, que estabelece os moldes do direito de permanência no Estado-Membro durante a apreciação do pedido.

Nessa medida é nosso entendimento que o n.º1 do art.º 12 na senda da redacção actualmente vigente, deverá ter a seguinte redacção:

"*A apresentação do pedido de protecção internacional obsta ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem*"".

Verifica-se que o legislador propõe agora uma nova redacção do aludido n.º 1, em que mantém a possibilidade de não punibilidade dos factos praticados com a finalidade de aceder a território nacional, desde que "*se mostrem necessários, adequados e proporcionais a essa finalidade*".

Mantendo-se o que acima se deixou descrito, resta saber se o legislador português pode, em última *ratio*, considerar a eventual prática de um crime de homicídio ou de ofensas à integridade física a guarda fronteiriço como não punível desde que seja o único acto adequado e necessário a que o agente entre em território nacional, num juízo de proporcionalidade assaz duvidoso...

Sublinhe-se que a redacção por nós proposta salvaguarda apenas as situações em que o procedimento criminal tem subjacente, de forma exclusiva, as situações de entrada irregular em território nacional que podem integrar a prática de crime (p.e., o crime de violação da medida de interdição de entrada, previsto e punido pelo art.º 187.º da Lei n.º 23/2007, de 04.07).

A nosso ver, todas as demais situações de procedimento criminal ou estarão cobertas pela aplicação das cláusulas de exclusão da ilicitude penal, previstas no art.º 31.º do Código Penal (aí sim, com discussão de um juízo de proporcionalidade dos bens jurídicos em confronto); ou, não o estando, integrarão naturalmente a prática de crime pelo qual o agente deve ser punido.

Ou seja, o regime jurídico-penal geral vigente permite responder a este tipo de situações, sem a necessidade da implementação de conceitos jurídicos abrangentes e de aplicação incerta que poderão violar bens jurídicos e direitos fundamentais de terceiros que não o refugiado ou os membros da sua família que o acompanhem.

*

No que toca às demais normas alvo de alteração cumpre referir pequenas incoerências de redacção.

De facto, e a título exemplificativo, enquanto os art.^{os} 21.º, n.º 3, 27.º, n.º 4, e 68.º, n.º 1, referem "*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*", os art.^{os} 26.º, n.º 3, 42.º, n.º 2, e 67.º, n.º 3, apenas referem "*regime jurídico de entrada, permanência saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*", sem a respectiva remissão legal.

Afigura-se, atenta a provável existência de alterações futuras ao diploma legal em apreço, e a fim de evitar confusões jurídicas na remissão das normas vigentes para concretos diplomas que podem vir a ser parcial ou totalmente revogados, que a indicação seja efectuada sem remissão expressa para o diploma legal, mas unicamente para a sua denominação.

Ou seja, retirando dos **art.^{os} 21.º, n.º 3, 27.º, n.º 4, e 68.º, n.º 1,** a referência "*aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto*".

*

Na sequência do mesmo raciocínio – alteração futura de diplomas legislativos e, no caso agora em discussão, leis orgânicas – coloca-se o mesmo problema relativamente à denominação concreta do Ministério da Administração Interna, do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, e do Ministério da Educação e Ciência a que fazem alusão os **n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 61.º** (vide, aliás, a redacção do art.º 61.º actualmente vigente) sugerindo-se que passe aí a

constar, em substituição da menção concreta dos Ministérios, à semelhança aliás do que constava no anteprojecto relativamente ao n.º 2 do art.º 61.º:

- no n.º 1, "ao Ministério responsável pela área da administração interna";
- no n.º 2, "ao Ministério responsável pela área da segurança social";
- no n.º 4, "no âmbito do Ministério responsável pela área da educação".

*

Por outro lado, a referência ao n.º 1 no **n.º 6 do art.º 37.º** certamente decorre de lapso, uma vez que as decisões respeitantes à impugnação jurisdicional constam no n.º 4 e não no n.º 1, devendo, nessa medida, ser efectuada a necessária rectificação.

*

Saúda-se a introdução, no art.º 35.º-A, do elenco de medidas alternativas à colocação ou manutenção em centro de instalação temporária, e da consideração desta última medida como última ratio.

*

Finalmente, uma última palavra para se saudar, igualmente, o reforço dos poderes de actuação do ACNUR, ou da organização não governamental que actue em seu nome, no âmbito da concretização efectiva dos direitos fundamentais que devem assistir ao refugiado e aos membros da sua família que o acompanhem, conforme resulta do disposto nas alterações introduzidas ao n.º 3 do art.º 13.º, ao n.º 3 do art.º 17.º, ao n.º 1 do art.º 24.º, e ao novo n.º 5 do art.º 28.º.

Ainda assim, sempre se dirá não resultar explícito, quer da exposição de motivos, quer do conteúdo da própria lei, a justificação da supressão, nas normas legais vigentes, da expressa referência ao Conselho Português para os Refugiados (CPR), parceiro operacional do ACNUR para Portugal, um qual mantém um protocolo de cooperação, desde Julho de 1993, que visa a protecção jurídica e social dos requerentes de asilo e dos refugiados, e que passou, desde Dezembro de 1998, a representar o ACNUR em Portugal. Sintomático da expressão do CPR

nessa vertente representativa a nível nacional foi a revisão, em 2012, do acordo de cooperação que mantém com o ACNUR, motivada pelo aumento do número de pedidos em Portugal.

*

Em conclusão, verifica-se ser, no essencial, um diploma de conteúdo claro.

Apreciado na sua globalidade, temos a concretização do acentuar do conjunto de direitos do requerente refugiado, compensado, contudo, igualmente com a delimitação e restrição das condições da concessão de tal estatuto.

Mais se vislumbra como positivo um maior desenvolvimento na definição da situação dos menores e das pessoas mais vulneráveis, bem como uma maior preocupação na união dos membros da mesma família refugiada, bem como o reforço dos poderes de actuação do ACNUR, ou da organização não governamental que actue em seu nome.

Entendemos, contudo, sugerir propostas de alteração à redacção dos artigos 2.º, 12.º, 21.º, 27.º, 37.º, 61.º, 68.º e 73.º.

*

Eis, pois, Ex.mo Sr. Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República, o que tenho a honra de informar e levar à consideração de V. Ex.ª.

* * *

Lisboa, 3 de Janeiro de 2014