



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

**em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da
União Europeia**

relativa à

**posição do Conselho sobre a adoção da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e
do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de
proteção internacional**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

relativa à

posição do Conselho sobre a adoção da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional

1. CONTEXTO

Data de transmissão da proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho [documentos COM(2009) 554 final e COM (2011) 319 final - 2009/0165 (COD)]:	22.10.2009; proposta alterada: 6.6.2011.
Data do parecer do Comité Económico e Social Europeu:	28.4.2010, 26.10.2011.
Data da posição do Parlamento Europeu em primeira leitura:	6.4.2011.
Data de adoção da posição do Conselho:	7.6.2013.

2. OBJETIVO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

O Programa de Estocolmo, adotado pelo Conselho Europeu na sua reunião de 10 e 11 de dezembro de 2009, sublinhou a necessidade de estabelecer, até 2012, «um espaço comum de proteção e de solidariedade, baseado num processo comum de asilo e num estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedida proteção internacional» assente em «elevados padrões de proteção» e em «procedimentos equitativos e eficazes». Referia igualmente que as pessoas que necessitam de proteção internacional devem ter acesso garantido a procedimentos de asilo seguros e eficazes de um ponto de vista jurídico. Em conformidade com o mesmo programa, as pessoas devem beneficiar de tratamento equivalente no que se refere aos trâmites processuais e à determinação do seu estatuto, independentemente do Estado-Membro em que apresentem o seu pedido. O objetivo deve ser o de que casos semelhantes sejam tratados da mesma forma e que este tratamento produza o mesmo resultado.

Neste contexto, e como anunciado em 2008 no seu Plano de ação em matéria de asilo¹, a Comissão apresentou uma proposta de alteração da Diretiva 2005/85CE² que tinha por objetivo assegurar procedimentos de asilo eficazes e equitativos. A proposta assegura o pleno respeito dos direitos fundamentais, já que tem em conta a

¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Plano de ação em matéria de asilo - Uma abordagem integrada da proteção na UE» - COM(2008) 360 de 17.6.2008.

² Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, JO L 326 de 13.12.2005, p. 13.

evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, designadamente no que se refere ao direito a um recurso efetivo. Comparativamente à Diretiva 2005/85/CE, as garantias processuais foram revistas, de modo a obter uma aplicação mais coerente dos princípios processuais e assegurar procedimentos equitativos e eficazes. A proposta introduz também conceitos e mecanismos processuais mais coerentes e simplificados, proporcionando assim às entidades competentes em matéria de asilo os instrumentos processuais necessários para evitar os abusos e tratar rapidamente pedidos manifestamente infundados.

3. OBSERVAÇÕES SOBRE A POSIÇÃO DO CONSELHO

A posição do Conselho reflete o compromisso alcançado em trólogos informais realizados entre o Parlamento Europeu e o Conselho e organizados pela Comissão.

São mantidos os objetivos essenciais da proposta da Comissão e representa um claro progresso em comparação com a Diretiva 2005/85/CE. Embora a Comissão lamente um pequeno número de alterações, pode, no entanto, partilhar o compromisso e recomendar a sua adoção pelo Parlamento.

3.1. «Frontloading»: garantias processuais reforçadas para melhorar a qualidade dos procedimentos de asilo

A posição do Conselho é conforme com o princípio designado por «frontloading» (ou seja, melhorar a qualidade das decisões adotadas em primeira instância para limitar o número de recursos ulteriores) e concede um conjunto sólido de garantias a todos os requerentes de asilo.

Assegura um acesso rápido e fácil ao procedimento de asilo. Os Estados-Membros deverão informar ativamente os nacionais de países terceiros presentes nos pontos de passagem de fronteira e nos centros de retenção da possibilidade de solicitarem proteção internacional, antes mesmo que expressem a vontade nesse sentido e cada vez que existam indícios de que poderiam tencionar apresentar um pedido. Deverão ser igualmente facultadas possibilidades básicas de interpretação nesses locais para assegurar o acesso ao procedimento de asilo. Embora os prazos de registo de um pedido de asilo (mesmo expresso de forma informal) tenham sido prolongados em relação à proposta da Comissão, foi clarificado que uma pessoa que manifestou a intenção de solicitar proteção internacional passa a ser imediatamente considerada como um requerente, beneficiando de todos os direitos associados e este estatuto, independentemente do registo ou da apresentação formal do pedido.

Sob reserva de algumas melhorias de redação ou outras alterações menores, o texto preserva o conteúdo essencial da proposta da Comissão e a maioria das garantias asseguradas aos requerentes, nomeadamente o princípio de uma única autoridade responsável pela determinação; o conteúdo da entrevista pessoal; a disponibilização de informações jurídicas e processuais desde o início; a elaboração de um relatório sobre a entrevista pessoal; a assistência jurídica gratuita em caso de recurso; a supressão de todas as cláusulas de *standstill* e derrogações aos princípios e às garantias de base.

No que diz respeito à formação do pessoal envolvido neste procedimento, os critérios são ligeiramente mais exigentes do que os previstos na proposta da Comissão. O compromisso do Conselho especifica claramente que o pessoal pertencente a autoridades diferentes das autoridades de determinação, e que realiza as entrevistas

individuais para apreciar a admissibilidade de um pedido, deve receber uma formação de base sobre questões de asilo.

Um elemento essencial do «frontloading» proposto pela Comissão residia no prazo global de seis meses, extensível a doze, concedido para completar a análise de um pedido. Este elemento importante foi preservado, embora a duração máxima tenha sido prolongada. Em comparação com a proposta, a posição do Conselho apresenta, contudo, o mérito de enquadrar melhor a possibilidade de suspender o procedimento se houver uma situação incerta no país de origem, uma vez que não seria razoável tomar uma decisão dentro dos prazos normais.

3.2. Requerentes com necessidades processuais especiais, incluindo os menores não acompanhados

Embora a Comissão lamente que o Conselho diminua o nível de garantias para os menores não acompanhados, aceita, contudo, este compromisso, pois assegura um nível de proteção adequado.

A Comissão propôs isentar os menores não acompanhados dos procedimentos acelerados e na fronteira, bem como de recursos sem efeito suspensivo automático, uma vez que estes dispositivos processuais reduzem significativamente o prazo disponível para provar a legitimidade de um pedido, sendo certo que os menores exigem apoio específico para os ajudar a exprimir plenamente as suas necessidades de proteção internacional. No respeitante aos procedimentos na fronteira, estes pressupõem a detenção que, segundo a Comissão, não deve aplicar-se, em geral, aos menores não acompanhados. Por último, o efeito suspensivo não automático seria suscetível de comprometer o acesso dos menores não acompanhados a um recurso efetivo, garantido pela Carta.

A posição do Conselho torna possível aplicar procedimentos acelerados aos menores não acompanhados, mas apenas em circunstâncias muito precisas. Em especial, quando a sua qualidade de nacional de um país de origem seguro é uma indicação objetiva do caráter provavelmente infundado do seu pedido; ou quando a análise exaustiva de um primeiro pedido é suscetível de justificar a análise acelerada de um pedido subsequente; as preocupações legítimas com a segurança nacional ou a ordem pública constituem o terceiro motivo.

Os Estados-Membros são autorizados a recorrer a procedimentos na fronteira em seis situações. Para além dos três motivos já evocados para os procedimentos acelerados, acrescem duas circunstâncias associadas à admissibilidade (pedidos subsequentes e possibilidade de aplicação do conceito de país terceiro seguro). Existem ainda duas outras situações a considerar quando o requerente engana as autoridades apresentando documentos falsificados, ou quando destrói e utiliza de má-fé um documento de identidade ou de viagem. Considerados isoladamente, estes motivos não teriam sido considerados aceitáveis pela Comissão, pois, em geral, não se pode exigir que os menores não acompanhados compreendam plenamente a necessidade de cooperar com as autoridades competentes em matéria de asilo. A posição do Conselho precisa, contudo, que estes motivos só podem ser invocados se existirem razões sérias para considerar que o requerente procura dissimular elementos pertinentes que conduziriam provavelmente a uma decisão negativa, e prevê, além disso, garantias processuais adicionais. Nestas condições, a posição do Conselho é aceitável, ao assegurar que unicamente os pedidos relativamente aos quais existem indícios claros e objetivos do seu caráter infundado ou outros motivos legítimos (segurança nacional ou pedido subsequente) podem ser examinados no âmbito de um

procedimento na fronteira. Além disso, contrariamente aos procedimentos acelerados, os procedimentos na fronteira só podem ser utilizados em circunstâncias excepcionais, uma vez que implicam a detenção e os menores não acompanhados só podem ser detidos em circunstâncias excepcionais, em conformidade com a nova diretiva relativa às condições de acolhimento.

No que diz respeito às regras aplicáveis aos recursos, o efeito suspensivo não automático é possível, mas unicamente se estiverem asseguradas garantias adicionais sólidas. Em especial, o requerente terá pelo menos uma semana, bem como a assistência jurídica e de interpretação necessárias, para preparar o seu pedido de permanência no território. É conveniente sublinhar que, no âmbito da apreciação desse pedido, o órgão jurisdicional terá de reexaminar, de facto e de direito, a decisão negativa, o que significa que a sua análise irá além do simples critério de respeito do princípio de não repulsão. Na opinião da Comissão, as garantias previstas, associadas a uma análise em primeira instância de qualidade, permitem assegurar um recurso efetivo, mesmo na falta de um efeito suspensivo plenamente automático no caso de pedidos manifestamente infundados por parte de menores não acompanhados.

No que diz respeito a outras categorias de pessoas com necessidades especiais, a posição do Conselho contém a obrigação inequívoca de criar um mecanismo de identificação eficaz e de fornecer um apoio adequado no âmbito do procedimento. Além disso, as pessoas cujas necessidades especiais obrigam a que não lhes possam ser aplicados procedimentos rápidos especiais, são excluídas dos procedimentos acelerados e na fronteira, beneficiando, se os seus recursos não tiverem efeito suspensivo, das mesmas garantias adicionais do que os menores não acompanhados. Os procedimentos de asilo continuam igualmente a ter em conta a problemática homens-mulheres, com a possibilidade de os requerentes solicitarem e obterem a assistência de intérpretes e entrevistadores do mesmo sexo, sendo a violência baseada no género tida em conta na avaliação de necessidades especiais. A Comissão considera, portanto, que as disposições sobre necessidades especiais preservam os principais objetivos da proposta.

A questão das necessidades especiais está estreitamente associada à utilização de relatórios ou exames médicos no âmbito do procedimento de asilo. Neste domínio igualmente, a posição do Conselho mantém os principais objetivos da proposta (obrigação de os Estados-Membros fazerem realizar um exame médico nos casos pertinentes e possibilidade de os requerentes reclamarem eles próprios a sua realização). Contudo, a Comissão lamenta que o recurso ao Protocolo de Istambul sobre a identificação e a documentação de sintomas de tortura se tenha tornado facultativo, embora a própria União incentive os países terceiros a promoverem a sua aplicação sistemática para a documentação de casos de tortura³.

3.3. Procedimentos acelerados e na fronteira e recurso efetivo

Harmonizar a utilização dos procedimentos acelerados e na fronteira cada vez que a Diretiva 2005/85/CE o permite, era um dos principais objetivos da proposta. Este objetivo foi mantido e a posição do Conselho contém uma lista exaustiva dos motivos de aplicação destes procedimentos.

³ Diretrizes para a política da UE em relação a países terceiros no que respeita à tortura e a outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, documento do Conselho 6129/12 de 15 de março de 2012.

O compromisso acrescenta três novos motivos à lista da Comissão: pedidos subsequentes que não são inadmissíveis; requerentes que recusem a recolha de impressões digitais para efeitos do sistema EURODAC; e requerentes que entraram no território ou prolongaram a sua permanência de forma irregular e que, sem razão válida, não se apresentaram às autoridades e/ou não apresentaram um pedido de asilo logo que as circunstâncias da sua entrada o permitiam.

Este último motivo adicional é o que apresenta maior impacto. Contudo, são previstas garantias importantes que asseguram uma proteção adequada para o requerente. Em primeiro lugar, os Estados-Membros poderão invocar este motivo apenas no caso de pedidos abusivos. Os requerentes que possam explicar, através das circunstâncias da sua entrada, as razões pelas quais não se apresentaram às autoridades (demonstrando assim que o seu pedido não é abusivo), não serão sujeitos a um procedimento acelerado/na fronteira. Em segundo lugar, contrariamente a todos os outros motivos de utilização destes procedimentos, os Estados-Membros que invoquem este motivo continuam a estar obrigados a conceder na fase de recurso um direito automático de permanecer no território (efeito suspensivo automático pleno).

A proposta visava igualmente reforçar o direito a um recurso efetivo para um órgão jurisdicional, estabelecendo o princípio do efeito suspensivo automático dos recursos, embora sujeito a um número limitado de exceções. Este princípio mantém-se na posição do Conselho, mas as exceções previstas são, porém, mais numerosas: para além dos dois motivos de aceleração do procedimento, tal como explicado infra, os casos de retirada tácita do pedido e a aplicação da noção de país terceiro seguro europeu são aditados à lista.

No que diz respeito à retirada tácita do pedido, as garantias aplicáveis foram incluídas antes da fase de recurso; a pessoa pode, nomeadamente, reclamar a reabertura do seu dossiê, e existe sempre a possibilidade de examinar a reclamação na qualidade de pedido subsequente. O risco de violar o princípio de não repulsão em caso de aplicação da noção de país terceiro seguro europeu é igualmente mínimo, devido aos critérios estritos que são aplicados para considerar um país terceiro como tal.

Além disso, no caso de um recurso que não tem efeito suspensivo automático, existe a possibilidade de solicitar o efeito suspensivo, o que permite à pessoa permanecer no território enquanto o pedido é examinado. Não há, portanto, o risco de repatriamento sem haver primeiro um recurso jurisdicional.

Por último, em consonância com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a Comissão propôs associar o efeito suspensivo automático aos recursos contra decisões negativas adotadas no âmbito de um procedimento na fronteira. A posição do Conselho preferiu associar aos recursos contra procedimentos na fronteira as mesmas garantias de que beneficiam os menores não acompanhados. Em casos manifestamente infundados, essas garantias podem atenuar as consequências negativas de um efeito suspensivo não automático. Em especial, introduzem uma clarificação no sentido de o repatriamento não poder ocorrer enquanto não for adotada a decisão sobre o pedido de efeito suspensivo (que, como foi acima explicado, é um princípio geral igualmente aplicável a outros recursos não suspensivos); asseguram que o requerente deve sempre beneficiar de uma efetiva assistência jurídica e linguística; estabelecem um prazo mínimo razoável para a preparação do pedido e, acima de tudo, limitam o âmbito da análise do pedido de efeito suspensivo pelo órgão jurisdicional competente, de forma a que esta

apreciação seja precisa e rigorosa. Todos estes elementos devem proporcionar aos requerentes oportunidades suficientes para estabelecer a natureza razoável das suas reivindicações e assegurar, portanto, o respeito das obrigações em matéria de direitos fundamentais decorrentes da jurisprudência dos tribunais europeus.

3.4. Luta contra os abusos

A fim de assegurar o equilíbrio entre os objetivos de proteção dos verdadeiros requerentes de asilo e de luta contra pedidos repetidos abusivos, a Comissão propôs autorizar os Estados-Membros a repatriarem um requerente após um segundo pedido subsequente (ou seja, um terceiro pedido), sob reserva do respeito do princípio de não repulsão. A posição do Conselho confirmou os objetivos da proposta, mas acrescentou um caso suplementar em que pode ser retirado ao requerente o direito de permanecer no território, ou seja, quando um primeiro pedido subsequente, inadmissível, foi introduzido apenas com o objetivo de comprometer um repatriamento iminente. O Conselho defendeu que esta disposição era indispensável para contrariar os pedidos subsequentes abusivos de última hora.

A Comissão pode aceitar estas disposições, uma vez que são mantidas as garantias de base incluídas na proposta, nomeadamente a possibilidade de as pessoas que apresentam pedidos subsequentes legítimos não serem repatriadas do território sem uma análise aprofundada do seu dossiê. A aplicação aos pedidos subsequentes de regras derogatórias especiais só continua a ser possível após a decisão final sobre o primeiro pedido e, além disso, unicamente depois de, pelo menos, um pedido subsequente infundado ou cujo caráter abusivo resulte claramente da falta de um elemento novo em relação ao pedido anterior. Por outro lado, a posição do Conselho especifica claramente que as exceções ao direito de permanência devem ser aplicadas em conformidade com o princípio de não repulsão.

A posição do Conselho altera igualmente a proposta da Comissão no que se refere às regras em matéria de retirada ou desistência tácita do pedido. A proposta tinha por objetivo harmonizar as regras aplicáveis nestas situações e, em especial, evitar o risco de rejeição de um pedido que não tenha sido previamente examinado quanto ao fundo. A posição do Conselho mantém este objetivo, na medida em que especifica que um pedido não pode ser rejeitado sem merecer uma análise adequada dos seus fundamentos. A Comissão lamenta, no entanto, a inclusão da disposição segundo a qual o dossiê de um requerente só pode ser reaberto se este se manifestou após o termo da apreciação do pedido. O impacto negativo desta disposição é, no entanto, amplamente atenuado por garantias suplementares, pois está previsto que um pedido não deve em caso algum ser considerado tacitamente retirado quando o requerente consegue demonstrar que tal ilação de deveu a circunstâncias alheias à sua vontade.

4. CONCLUSÃO

A posição do Conselho confirma os objetivos principais da proposta da Comissão. Representa um verdadeiro progresso a nível da harmonização das garantias que enquadram os procedimentos de asilo, graças à introdução de regras claras, pormenorizadas e vinculativas, bem como à supressão das cláusulas derogatórias e de *standstill*. Estes procedimentos, baseados no princípio designado por «frontloading» que garante uma boa relação custo-eficácia, serão de acesso mais fácil, rápido e equitativo. A posição harmoniza a utilização de procedimentos acelerados e na fronteira e garante o direito a um recurso efetivo ao introduzir regras pormenorizadas a nível da UE. Para além de melhorar a qualidade e a rapidez dos

procedimentos de asilo, a posição do Conselho proporciona novos meios para contrariar o problema de pedidos repetidos abusivos. Introduz disposições rigorosas para um tratamento processual das necessidades especiais, nomeadamente medidas específicas em função do género. Por último, assegura a proteção adequada dos menores não acompanhados, tendo igualmente em conta as preocupações com o risco de abusos.

O texto da posição do Conselho é pois conforme, em grande medida, com a proposta da Comissão, merecendo a sua aprovação.