



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2011) 320

Proposta alterada de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **Proposta alterada de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo [COM(2011)320]**.

A supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objecto. A 1.ª Comissão analisou a referida iniciativa, tendo aprovado o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A iniciativa em apreço, pretende alterar a Diretiva 2003/9/CE (já alterada) de 27 de Janeiro, relativa a normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros – Diretiva Condições de Acolhimento. Esta proposta visa estimular os esforços para alcançar um sistema europeu de asilo que proporcione a oportunidade para que os Estados-Membros cumpram o estipulado no Programa de Estocolmo e estabeleçam um sistema europeu de asilo até 2012. Assim, determina-se a necessidade de criar “um espaço comum de proteção e 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.”

O objetivo principal desta proposta é clarificar e simplificar as normas de acolhimento propostas, de forma a tornar mais fácil a sua integração nos diferentes sistemas jurídicos nacionais. Garante o respeito pelos direitos fundamentais e reforça a coerência interna do pacote legislativo do SECA.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre destacar os principais tópicos:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- a) Facilitar a aplicação por parte dos Estados-Membros;**
- b) Normas claras e rigorosas em matéria de detenção;**
- c) Assegurar um nível de vida digno;**
- d) Reforçar a auto suficiência dos requerentes de asilo.**

Todas estas áreas estão desenvolvidas no Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais que se anexa.

Saliente-se que está, neste momento, em especialidade, a ser discutida a Proposta de Lei 50/XII que trata do regime jurídico de entrada permanência e saída de estrangeiros em Portugal que deverá ter em conta as alterações propostas pela presente iniciativa.

PARTE III – PARECER

Face aos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o seu objetivo pressupõe uma resposta de âmbito comunitário conforme decorre da conjugação do artigo 5.º do Tratado da União Europeia e do artigo 78.º do tratado de Funcionamento da União Europeia..

Palácio de S. Bento, 18 de abril de 2012

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Catarina Mendonça Mendes)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – ANEXO

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 320 final – Proposta alterada de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE ESTABELECE AS NORMAS EM MATÉRIA DE ACOLHIMENTO DOS REQUERENTES DE ASILO (REFORMULAÇÃO)

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, e nos termos previstos no n.º 2 do artigo 7.º da citada Lei, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para a emissão de parecer fundamentado, a COM (2011) 320 final – *“Proposta alterada da Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as normas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo (reformulação)”*, acompanhada de um Anexo com a explicação pormenorizada da proposta alterada.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2011) 320 final refere-se à proposta alterada da Proposta de alteração da Directiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa a normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros, doravante designada



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

“Directiva Condições de Acolhimento”, apresentada em 09 de Dezembro de 2008 (tal como anunciado no Plano de acção em matéria de Asilo).

Esta proposta alterada ora apresentada, visa estimular os esforços para alcançar um verdadeiro sistema europeu de asilo, que beneficiará quer os Estados-Membros, quer os refugiados; proporcionando oportunidades para que a União Europeia respeite o compromisso assumido no Programa de Estocolmo, de estabelecer o sistema europeu comum de asilo até 2012: “um espaço comum de protecção e de solidariedade, baseado num processo comum de asilo e num estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedida protecção internacional” assente em “elevados padrões de protecção” e em “procedimentos equitativos e eficazes” até 2012.

No âmbito da preparação da proposta de 2008, foi efectuada uma avaliação de impacto que continua a aplicar-se na presente proposta, que tem em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões, e reúne os conhecimentos e experiência adquiridos durante as negociações e consultas a outros intervenientes, como ao ACNUR¹ e às ONG², e prevê um sistema de acolhimento simplificado e mais coerente que respeita os direitos fundamentais.

A presente proposta e a de 2008 fazem parte de um pacote legislativo destinado a criar um sistema europeu comum de asilo (SECA), e está em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 1999, o Programa de Haia de 2008 o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo e o Programa de Estocolmo; e, bem assim, com a estratégia Europa 2020.

A presente proposta de alteração da Directiva é acompanhada por um Anexo com a explicação pormenorizada da proposta alterada.

¹ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

² Organizações não Governamentais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O objectivo principal da presente proposta é clarificar e simplificar as normas de acolhimento propostas, de forma a tornar mais fácil a sua integração nos diferentes sistemas jurídicos nacionais. Mantém os elementos essenciais da proposta de 2008, garantindo o pleno respeito pelos direitos fundamentais. Reforça também a coerência interna do pacote legislativo do SECA.

As características principais da proposta alterada podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Facilitar a aplicação por parte dos Estados-Membros:**

Confere-se um espaço de manobra mais amplo do que na proposta de 2008 para aplicação de algumas medidas, propondo conceitos jurídicos mais bem definidos (artigo 2.º da proposta alterada), normas e dispositivos de acolhimento simplificados e normas mais adaptáveis; sendo que as alterações dizem essencialmente respeito às garantias para os requerentes de asilo detidos (artigo 9.º da proposta alterada), às condições de acolhimento em centros de detenção (artigo 10.º da proposta alterada), aos prazos de acesso ao mercado de trabalho (artigo 15.º da proposta alterada), ao nível da assistência médica fornecida às pessoas com necessidades de acolhimento especiais (artigo 11.º da proposta alterada) e aos mecanismos de identificação destas necessidades (artigo 21.º a 25.º da proposta alterada), ao acesso a apoio material e às obrigações de apresentação de relatórios para acompanhamento da aplicação da Directiva (artigo 30.º da proposta alterada).

A proposta alterada assegura instrumentos para resolução de situações em que as normas são objecto de abuso e/ou se tornam um factor de atracção, prevendo mais casos de retirada de apoio material (artigo 20.º, n.º 1 da proposta alterada).

- **Normas claras e rigorosas em matéria de detenção:**

Introdução de normas rigorosas e exaustivas para impedir a detenção arbitrária e garantir o respeito pelos direitos fundamentais – a detenção só pode ser ordenada por um dos fundamentos previstos e só se forem respeitados os princípios da proporcionalidade e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

necessidade, após análise individual de cada caso: garantias (artigo 9.º da proposta alterada) e condições de acolhimento (artigo 10.º e 18.º da proposta alterada).

Foi introduzida maior flexibilidade e condições de detenção mais adaptáveis em determinadas zonas geográficas, designadamente, em postos de fronteira e zonas de trânsito, permitindo-se ainda a detenção de menores não acompanhados quando no seu interesse superior – após análise individual (artigo 11.º, n.º 2 e 23.º e 24.º da proposta alterada).

- **Assegurar um nível de vida digno:**

Introdução de um formato simplificado do mecanismo de identificação rápida das necessidades de acolhimento especiais das pessoas vulneráveis, e uma ligação mais clara entre as pessoas vulneráveis e as pessoas com necessidades de acolhimento especiais (artigo 21.º a 25.º da proposta alterada).

Introdução de critérios que permitam quantificar a obrigação de apoio material (artigo 18.º da proposta alterada), com maior flexibilidade, sem fixar um critério único ao nível da UE.

- **Reforçar a auto-suficiência dos requerentes de asilo:**

Em benefício quer dos requerentes de asilo, quer dos Estados-Membros, facilita-se o acesso ao mercado de trabalho, prevendo-se para tal, uma maior flexibilidade (artigo 15.º e 16.º da proposta alterada).

A proposta alterada vem acompanhada de três anexos:

- Anexo I – contém o formulário de informação que os Estados-Membros devem enviar, nos termos do artigo 28.º, n.º 2 da presente Directiva;
- Anexo II – contém uma parte A: Directiva revogada; e uma parte B: Prazo de transposição para o direito nacional;
- Anexo III – contém o quadro de correspondência da proposta alterada com a Directiva 2003/9/CE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

○ Base jurídica

A base jurídica da proposta alterada da Directiva em apreço é o artigo 78.º, n.º 2, alínea f), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 78.º do TFUE estabelece:

“Artigo 78º

1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

2. Para efeitos do nº 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;

b) Um estatuto uniforme de protecção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de protecção internacional;

c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a protecção temporária das pessoas deslocadas;

d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária;

e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de protecção subsidiária;

f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária;

g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de protecção subsidiária ou temporária.

3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.” (negrito nosso).

○ Princípio da subsidiariedade



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A adopção de medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária constantes da proposta alterada de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho é da competência partilhada da União Europeia, em conformidade com o artigo 78.º, n.º 2, alínea f), e 4.º, n.º 2, alínea j) do TFUE.

O seu exercício por parte da União ocorre apenas e na medida em que os objectivos não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros; sendo que, no presente caso, devido à natureza transnacional dos problemas concernentes ao asilo e protecção de refugiados, a União está especialmente posicionada para propor soluções no âmbito do SECA, mormente as relacionadas com as condições de acolhimento na União. Pelo que, o princípio da subsidiariedade não é colocado em causa.

O instrumento jurídico que vem proposto é a directiva. Ora, tendo em conta que a proposta visa alterar uma directiva já existente, não seria adequada a utilização de instrumento diverso.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2011) 320 final – “*Proposta alterada da Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as normas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo (reformulação)*”, tratando matérias da competência partilhada da União Europeia, não denotou qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de S. Bento, 25 de Outubro de 2011

A Deputada Relatora

Maria Paula Cardoso

(*Maria Paula Cardoso*)

O Presidente da Comissão

Fernando Negrão

(*Fernando Negrão*)