

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 8.9.2010
COM(2010) 465 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**SOBRE A APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 2005/85/CE, DE 1 DE DEZEMBRO DE
2005, RELATIVA A NORMAS MÍNIMAS APLICÁVEIS AO PROCEDIMENTO DE
CONCESSÃO E RETIRADA DO ESTATUTO DE REFUGIADO NOS
ESTADOS-MEMBROS**

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

SOBRE A APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 2005/85/CE, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2005, RELATIVA A NORMAS MÍNIMAS APLICÁVEIS AO PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO E RETIRADA DO ESTATUTO DE REFUGIADO NOS ESTADOS-MEMBROS

1. INTRODUÇÃO

A Directiva 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 («Directiva»)¹, é um dos cinco instrumentos em matéria de asilo que constituem os alicerces de um sistema europeu comum de asilo, baseado nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 1999, e conforme com o Programa da Haia. É aplicável a todos os Estados-Membros, com excepção da Dinamarca².

O presente relatório é elaborado em aplicação do artigo 42.º da Directiva e fornece uma apresentação da sua transposição e aplicação nos Estados-Membros, incluindo eventuais aspectos problemáticos. É baseado numa análise das medidas de transposição notificadas à Comissão, em consultas com peritos governamentais, ONG, advogados especializados em matéria de asilo e ACNUR, nas respostas dos Estados-Membros ao questionário da Comissão, em estudos sobre a aplicação da Directiva³, em relatórios sobre projectos co-financiados pelo Fundo Europeu para os Refugiados, no relatório sobre os procedimentos de asilo nos Estados participantes nas IGC⁴ e no inquérito ECRE/ELENA sobre o apoio jurídico aos requerentes de asilo. Deve ser lido em conjunção com a avaliação de impacto que acompanha a reformulação da Directiva⁵.

Relativamente aos Estados-Membros que, aquando da redacção do relatório, ainda não tinham comunicado a totalidade das medidas de transposição, as informações pertinentes foram obtidas com base na legislação em vigor e, quando pertinente, nos projectos de legislação.

2. CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO

A Directiva foi adoptada por unanimidade pelo Conselho, após consulta do Parlamento Europeu. Visa estabelecer normas mínimas aplicáveis a procedimentos de asilo equitativos e eficazes. O Programa da Haia convidou a Comissão a avaliar as normas da primeira fase e a propor instrumentos de segunda geração a adoptar no final de 2010. No Plano de acção em

¹ JO L 326 de 13.12.2005, p. 13.

² No presente relatório, entende-se por «Estados-Membros» os Estados-Membros vinculados pela Directiva.

³ Ver: Universidade de Nijmegen, «The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States», K. Zwaan (ed.), Março de 2008; ACNUR, «Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice», Março de 2010.

⁴ IGC, «Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States», Maio de 2009.

⁵ Proposta de directiva relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada de protecção internacional nos Estados-Membros, 21 de Outubro de 2009, COM(2009)554.

matéria de asilo⁶, a Comissão propôs a conclusão da segunda fase do sistema europeu comum de asilo através da redução das disposições processuais divergentes, do reforço das normas de protecção e da sua aplicação coerente em toda a UE. O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 16 de Outubro de 2008 confere um maior apoio político a este objectivo, ao convidar a Comissão a apresentar propostas para estabelecer em 2010 e, se possível, em 2012 o mais tardar, um procedimento único de asilo, com garantias comuns, compromisso este que é confirmado pelo Programa de Estocolmo.

Em 21 de Outubro de 2009, a Comissão apresentou uma proposta com vista à alteração da Directiva. A proposta visa, em especial, simplificar e consolidar procedimentos e melhorar a qualidade das decisões em primeira instância em toda a UE. As normas previstas são baseadas nas melhores práticas identificadas pela Comissão numa série de Estados-Membros.

3. ACOMPANHAMENTO E SITUAÇÃO DA TRANSPOSIÇÃO

O prazo para a transposição da maior parte da Directiva terminou em 1 de Dezembro de 2007, enquanto o artigo 15.º, relativo à assistência jurídica, deveria ser transposto até 1 de Dezembro de 2008. Após o termo destes prazos, foram iniciados processos por infracção contra todos os Estados-Membros que não comunicaram ou só comunicaram parcialmente as suas medidas de transposição. Subsequentemente, nos termos do artigo 226.º do Tratado, a Comissão enviou 17 cartas de notificação para cumprir e 5 pareceres fundamentados. Presentemente, todos os Estados-Membros notificaram a totalidade das suas medidas de transposição, com excepção da Bélgica e da Irlanda. A Comissão decidiu intentar acções contra a Bélgica e a Irlanda no Tribunal de Justiça e endereçou uma carta de notificação para cumprir à Grécia, por este país não aplicar adequadamente diversas disposições da Directiva, nomeadamente as relativas à acessibilidade do processo e ao tratamento de menores não acompanhados.

Entre 1 de Janeiro de 2008⁷ e 31 de Dezembro de 2009, o número de pedidos de asilo registados pelos 26 Estados-Membros vinculados pela Directiva ascendeu a 492 995. No mesmo período, esses Estados-Membros tomaram 444 165 decisões em primeira instância e 125 785 decisões em recurso⁸.

4. DISPOSIÇÕES GERAIS

4.1. Definições (artigo 2.º)

Em geral, as legislações nacionais reflectem as definições constantes da Directiva. Em vários Estados-Membros [por exemplo, Bélgica (BE), Irlanda (IE), Lituânia (LT), Polónia (PL), Eslováquia (SK), Eslovénia (SI) e Reino Unido (UK)], porém, a definição nacional de requerente de asilo não inclui expressamente o requisito da Directiva de considerar uma

⁶ Plano de acção em matéria de asilo - «Uma abordagem integrada da protecção na UE», 17 de Junho de 2008, COM(2008) 360.

⁷ As decisões incluídas neste ponto, relativas a pedidos apresentados antes de 1 de Dezembro de 2007, não estavam abrangidas pela Directiva.

⁸ Os dados relativos às decisões de recurso não estão completos, pois três Estados-Membros não forneceram dados relativos a 2008 e os dados de nove Estados-Membros não incluem 2009.

pessoa como requerente até que tenha sido proferida a decisão final, enquanto a legislação irlandesa não reflecte a definição da Directiva de menor não acompanhado.

4.2. *Âmbito de aplicação e autoridades responsáveis (artigos 3.º e 4.º)*

Todos os Estados-Membros, com excepção da Irlanda, adoptaram um procedimento único, aplicando assim a Directiva na determinação tanto do estatuto de refugiado como do estatuto de protecção subsidiária. A grande maioria dos Estados-Membros designou um órgão de decisão único, em regra um órgão administrativo especializado. Em vários Estados-Membros, outras autoridades intervêm em determinados procedimentos específicos ou em determinados casos, nomeadamente em procedimentos de fronteira (Estónia (EE), França (FR)), em procedimentos preliminares à subsequente apresentação de pedidos (BE), em casos de segurança nacional (BE) e em casos relativos a países terceiros seguros (Alemanha (DE)).

5. DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS

5.1. Princípios e garantias fundamentais

5.1.1. *Acessibilidade do processo (artigo 6.º)*

Os Estados-Membros devem garantir o direito de apresentar um pedido de asilo e assegurar que as autoridades competentes estão em condições de facilitar o acesso ao procedimento às pessoas que pretendam apresentar um pedido. Outros aspectos do acesso aos procedimentos são deixados à discricionariedade dos Estados-Membros.

Embora todos os Estados-Membros garantam formalmente o direito de apresentar um pedido de asilo, os actuais sistemas de acesso nacionais variam consideravelmente. Em alguns Estados-Membros, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, em regra a polícia e os guardas de fronteira, são competentes para receber pedidos de asilo (por exemplo, BE, CY (Chipre), FI (Finlândia), FR, LT, EE (Estónia), EL (Grécia), IT, LV (Letónia), PL, PT (Portugal), RO (Roménia) e SK). Noutros Estados-Membros, os pedidos devem ser apresentados num local designado para o efeito, como um centro de (recepção de) pedidos ou as instalações do órgão de decisão (por exemplo, AT (Áustria), BG (Bulgária), DE, CZ (República Checa), HU (Hungria), FR, NL (Países Baixos), MT (Malta), SI, SE (Suécia) e UK). Em vários Estados-Membros, este sistema permite que a intenção de requerer asilo seja inicialmente comunicada a outras autoridades (por exemplo, AT, DE, BG e SI). Em FR, as pessoas que se encontram no país em situação irregular devem, em primeiro lugar, requerer numa *prefecture* o direito de permanecer no território e só depois apresentar um pedido ao órgão de decisão.

Os pedidos apresentados pelos pais abrangem geralmente os menores dependentes; CY, FR, EL, HU, MT, PL e PT prevêm também a possibilidade de ser apresentado um pedido em nome de adultos dependentes. Em alguns Estados-Membros (por exemplo, EL, NL e DE), é reconhecido a menores de uma certa idade o direito de apresentarem um pedido. Na BE, DE, FR, EL, LT, NL e SK, o tutor ou outro representante pode apresentar um pedido em nome de um menor não acompanhado.

Os Estados-Membros requerem que determinadas autoridades⁹ ou as autoridades públicas em geral¹⁰ remetam *de facto* os requerentes de asilo para a autoridade competente (por exemplo, EL, LV, NL, MT, SK) e/ou comuniquem a essa autoridade o pedido de asilo (por exemplo, AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT e SE). Os prazos para o cumprimento das formalidades relacionadas com a apresentação do pedido variam. Pode ser de 3 a 5 meses (MT), 36 dias (FR¹¹), 1 mês (NL¹²), 2 semanas (CY), ou não superior a 3 dias (BE, CZ, FI, HU, LT e SE). São comunicados prazos longos e dificuldades práticas no que respeita ao acesso ao procedimento na EL.

5.1.2. *Direito de permanência no Estado-Membro (artigo 7.º)*

Em geral, as legislações nacionais reconhecem o direito de permanência no Estado-Membro na pendência de uma decisão nos procedimentos em primeira instância. No entanto, os Estados-Membros adoptam abordagens divergentes relativamente às derrogações respeitantes à entrega ou à extradição. Em vários Estados-Membros, a extradição de um requerente de asilo para o país de origem só é possível após ter sido proferida uma decisão negativa em relação ao pedido de asilo (por exemplo, EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK e UK). Estão previstas derrogações pela AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL e SE. Na RO, a derrogação apenas é autorizada em casos relacionados com o terrorismo.

5.1.3. *Condições aplicáveis às decisões e às garantias dos requerentes de asilo (artigos 8.º, 9.º e 10.º)*

Os pedidos não podem ser indeferidos nem a sua apreciação excluída com base no facto de não terem sido apresentados logo que possível e, em geral, os Estados-Membros respeitam este princípio. No entanto, a FI e MT¹⁴ subordinam a apresentação de um pedido numa fase ulterior a determinadas condições, enquanto em FR e na CZ as pessoas detidas devem apresentar o pedido no prazo de 5 e 7 dias, respectivamente, a contar da data em que foram informadas desse direito¹⁵.

Nos termos da Directiva, os pedidos devem ser apreciados de forma individual, objectiva e imparcial por pessoal competente em matéria de asilo, com base em informações precisas e actualizadas sobre o país de origem dos requerentes. A AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI e UK transpuseram estas normas de forma suficientemente clara e pormenorizada¹⁷, enquanto as normas nacionais de outros Estados-Membros apenas as reflectem implicitamente. Na AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL e UK existem disposições institucionais em

⁹ No caso da BE, CZ, EL, HU, FR, MT e SK.

¹⁰ No caso da AT, BG, FI, LV, NL e SE.

¹¹ Incluindo um período de 15 dias para a *prefecture* emitir uma autorização de permanência e de 21 dias para o requerente apresentar o pedido. Na prática, o processo demora, em média, 20 dias para estar concluído.

¹² Em caso de período de espera num centro de transição.

¹³ Embora os dois procedimentos decorram em paralelo, a FR não extradita requerentes de asilo para o país de origem.

¹⁴ Em MT, os pedidos devem ser apresentados no prazo de 60 dias a contar da data de chegada. Apenas por razões especiais e excepcionais são aceites pedidos fora deste prazo.

¹⁵ Após o termo do prazo, os pedidos são considerados inadmissíveis em França, enquanto na República Checa «o direito de requerer asilo caduca».

¹⁶ Há, contudo, informação de problemas com a aplicação prática destas normas.

¹⁷ Em alguns Estados-Membros (por exemplo, DE, FI e HU) a legislação não contém normas explícitas sobre as qualificações do pessoal que trata os processos de asilo. Contudo, na prática, é facultada formação.

matéria de formação, incluindo formação contínua. Noutros Estados-Membros é ministrada formação *ad hoc*, cuja duração, intensidade e conteúdo varia consideravelmente.

Em geral, os Estados-Membros estabelecem que as autoridades devem tomar as decisões sobre pedidos por escrito, fundamentar, quanto à matéria de facto e de direito, as decisões de indeferimento e indicar as possibilidades de recurso contra uma decisão negativa¹⁸. As divergências são, contudo, mais importantes no que respeita à estrutura e ao teor das decisões, tendo sido assinaladas deficiências no que respeita à qualidade da fundamentação¹⁹. CY e NL dispõem de uma cláusula facultativa que permite não fundamentar as decisões no caso de ser proposto à pessoa a quem o estatuto de refugiado é recusado um estatuto que confira os mesmos direitos.

Em geral, a legislação nacional reflecte as garantias enunciadas no artigo 10.º, n.º 1, da Directiva. A maioria dos Estados-Membros informa os requerentes numa língua que se presume que compreendem. No entanto, alguns conferem aos requerentes o direito de ser informados numa língua que compreendam (AT, CZ, HU, LT, PL e BG), indo assim além do disposto na Directiva. Para informar as pessoas do procedimento, os Estados-Membros recorrem bastante a material impresso em várias línguas (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO), enquanto vários Estados-Membros incluem informações pertinentes em documentos processuais especificamente dirigidos ao requerente (BG, CY, CZ, SK) e/ou informam-no oralmente (FI, LT, MT, SK).

Na maioria dos Estados-Membros, as normas nacionais garantem os serviços gratuitos de um intérprete, pelo menos uma entrevista pessoal, conforme previsto no artigo 10.º, n.º 1, alínea b). Esta disposição não foi inteiramente transposta na BE e na IE²⁰, enquanto na EL, de acordo com as informações disponíveis, a interpretação apenas é disponibilizada na capital. Alguns Estados-Membros (por exemplo, FI, FR e LT) recorrem a vídeo ou teleconferências para obviar à falta de intérpretes de determinadas línguas ou em certas localidades, tendo sido empreendidas importantes iniciativas de cooperação prática neste domínio, nomeadamente o projecto de utilização comum de intérpretes (*Interpreters' Pool Project*). O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo deverá dar um novo impulso a este tipo de iniciativas de cooperação.

No que respeita ao dever de informar do resultado da decisão, num grupo de Estados-Membros as decisões são comunicadas pessoalmente aos requerentes numa reunião (por exemplo, BG, EE, CZ, IT, LT, ES (Espanha)²¹), enquanto outros transmitem a decisão pelo correio (por exemplo, FR, DE, EE). Vários Estados-Membros comunicam as decisões ao requerente e ao seu consultor jurídico (por exemplo, BE, BG, CZ, LT, NL²² e SI), enquanto a DE e NL²³ recorrem à cláusula que permite notificar a decisão apenas ao consultor. O UK utiliza todas as formas acima descritas, consoante o procedimento.

As autoridades informam oralmente os requerentes do resultado da decisão e do seu direito de recurso, nomeadamente através de um intérprete presente (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT,

¹⁸ Alguns Estados-Membros (por exemplo, NL e FI) baseiam-se no direito administrativo, nomeadamente no que respeita à exigência de fundamentação das decisões.

¹⁹ Foram expressas sérias preocupações em relação à fundamentação das decisões na EL.

²⁰ Na IE, a legislação apenas prevê a presença de um intérprete na entrevista «se possível». Na BE, a entrevista pode não ser realizada se não houver um intérprete disponível.

²¹ Por analogia com as práticas administrativas correntes.

²² No caso do procedimento nos centros de recepção de pedidos.

²³ No caso do processo alargado.

ES), ou através de uma tradução escrita (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI), que é fornecida juntamente com a decisão. A BE, a ES e os NL asseguram assistência jurídica gratuita²⁴. A legislação irlandesa não contém normas explícitas para a aplicação desta garantia, enquanto na Grécia, alegadamente os requerentes não são devidamente informados do resultado da decisão e do seu direito de recurso. Na EE, LT, BG e SI, a decisão é integralmente lida ao requerente com recurso a um intérprete ou é traduzida por escrito, o que constitui uma boa prática.

5.1.4. *Entrevista pessoal (artigos 12.º, 13.º e 14.º)*

Enquanto todos os Estados-Membros prevêem o direito a uma entrevista pessoal, alguns prevêem igualmente derrogações facultativas. A entrevista pode ser omitida no caso de a autoridade já ter tido uma reunião com a pessoa para a ajudar a preencher o seu pedido (CY, EL, SI, UK), de o requerente ter levantado questões irrelevantes (CY, EL, SI, UK), de as suas declarações serem incoerentes, contraditórias, improváveis ou insuficientes (CY, EL, SI, UK), de ser proveniente de um país de origem seguro (EL e SI) ou de um país terceiro seguro (EL, FI, SI, UK), de estar a repetir o pedido (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI, UK) ou de apresentar um pedido para atrasar o seu afastamento (CY, EL, SI, UK). Em vários casos, as derrogações nacionais afastam-se da redacção da Directiva²⁵.

O requisito da Directiva de a entrevista pessoal ser realizada sem a presença de familiares está, em geral, reflectido nas normas nacionais. Contudo, em FR, NL, SI e IE, a legislação não é suficientemente explícita a este respeito. Em alguns Estados-Membros (por exemplo, BG, CZ, ES, FI, DE, NL, SI), a legislação não aborda explicitamente o requisito da Directiva de garantir a devida confidencialidade das entrevistas pessoais, havendo notícia de problemas com as práticas da Grécia e de Espanha.

A Directiva requer que os Estados-Membros realizem entrevistas pessoais em condições que permitam aos requerentes expor circunstanciadamente os fundamentos do seu pedido. Apesar de esta norma ser importante para os requerentes que devido ao género, à idade e/ou em consequência de um trauma, possam necessitar de apoio adicional, a Directiva não estabelece especificamente garantias para os requerentes com necessidades especiais, como entrevistas sensíveis à questão do género. Não obstante, alguns Estados-Membros adoptaram disposições pertinentes, como a disponibilização de um intérprete e/ou entrevistador do mesmo sexo (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI e UK) e a prestação de informações sobre elementos relacionados com o género no contexto da determinação do estatuto de refugiado (AT, DE, SE).

A Directiva requer que, nas entrevistas, a comunicação se processe numa língua que «seja razoável presumir» que os requerentes compreendem, mas vários Estados-Membros (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) vão mais além do que esse requisito, prevendo uma língua que possa ser compreendida pelos requerentes, enquanto outros se limitam ao disposto na Directiva. Contudo, há indicações de que as disposições legislativas nem sempre são seguidas na prática, nomeadamente devido à falta de intérpretes²⁶ e, em alguns Estados-Membros (por

²⁴ O artigo 10.º, n.º 1. alínea e), permite aos Estados-Membros derrogar esta obrigação quando é assegurada assistência jurídica gratuita.

²⁵ A entrevista pode ser omitida no caso de não haver um intérprete disponível (BE) ou de o pedido ser manifestamente infundado (FR). Na SI, a entrevista não é obrigatória no procedimento acelerado e, alegadamente, é com frequência omitida na prática.

²⁶ Sobretudo em relação à Grécia há indicações de problemas graves.

exemplo, BG, ES, FI, DE, NL, IE), as normas nacionais não referem explicitamente as normas da Directiva relativas às qualificações dos entrevistadores.

O requisito relativo à elaboração de um relatório da entrevista e da sua disponibilização ao requerente está, em geral, reflectido na legislação. Contudo, as práticas são muito divergentes, havendo Estados-Membros que elaboram um relatório (por exemplo, EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), outros que efectuem uma transcrição (por exemplo, BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL), enquanto alguns asseguram o registo áudio e/ou visual da entrevista (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL, UK). Embora alguns Estados-Membros dêem aos requerentes a possibilidade de apresentar os seus comentários no documento da entrevista (por exemplo, CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO e SK), esta não é uma prática corrente em todos os Estados-Membros. Em consequência, a precisão dos registos é variável. Aparentemente, existem práticas divergentes no que respeita ao acesso ao relatório. Em alguns Estados-Membros (por exemplo, FI, DE, HU, IT, NL, CZ SK, PL e UK), esse acesso é concedido no procedimento em primeira instância, enquanto outros (por exemplo, CY, EL, BE, BG, RO e FR) apenas concedem acesso após ter sido proferida uma decisão.

5.1.5. *Assistência jurídica e representação (artigos 15.º e 16.º)*

O direito de consultar um advogado ou outro consultor é formalmente reconhecido em toda a União, embora os Estados-Membros se dividam quanto à prestação de assistência jurídica gratuita. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK e SI limitam-se à redacção da Directiva, concedendo assistência jurídica gratuita apenas na fase de recurso. Outros, porém, vão mais longe, concedendo assistência jurídica (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT e UK)²⁷ ou aconselhamento jurídico (AT, CZ²⁸) logo no procedimento em primeira instância. Relativamente à fase de recurso, a maior parte dos Estados-Membros concede assistência jurídica para os procedimentos de primeiro nível e para os recursos subsequentes. A Áustria e Chipre, contudo, apenas concedem assistência jurídica sob a forma de representação para procedimentos perante jurisdições superiores. Enquanto a BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI e SE não procedem a uma avaliação do mérito antes de conceder assistência jurídica, outros Estados-Membros fazem-no, variando os sistemas nacionais consideravelmente no que respeita ao limiar aplicável, às fases de recurso e às autoridades responsáveis. Na maior parte dos Estados-Membros, a falta de recursos suficientes constitui uma condição prévia formal para o benefício de assistência jurídica²⁹.

Os Estados-Membros devem, se estiverem reunidas determinadas condições, conceder a um advogado ou outro consultor acesso ao processo do requerente, que deve igualmente ser colocado à disposição das autoridades de recurso. A maior parte dos Estados-Membros concede esse acesso aos consultores jurídicos sem impor quaisquer restrições. São aplicáveis limitações, na sua maior parte por razões de segurança nacional, na EL, CY, LT, IE, ES, NL e UK. Em alguns Estados-Membros (FR, IT), os advogados podem alegadamente não ter acesso a informações do país de origem em que o órgão de decisão se baseia. Em geral, as autoridades de recurso têm acesso a todas as informações constantes do processo do requerente³⁰. Em todos os Estados-Membros, com excepção da França, o requerente pode fazer-se acompanhar de um advogado na entrevista de primeira instância.

²⁷ Na FI, ES, HU, IE e Reino Unido este direito está, todavia, subordinado a uma verificação dos recursos financeiros.

²⁸ No caso de serviços prestados pelas ONG co-financiados por fundos públicos.

²⁹ Esta condição não é aplicável na Bélgica, na República Checa e na Roménia.

³⁰ Na Lituânia e em Espanha são possíveis restrições relacionadas com a segurança nacional.

5.1.6. *Garantias dos menores não acompanhados (artigo 2.º, alínea i), e artigo 17.º)*

Todos os Estados-Membros prevêem a representação dos menores não acompanhados no procedimento, sendo a designação de um tutor legal ou de uma instituição com competência para agir como tutor legal a tendência largamente seguida. Este sistema vigora na AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK, e SI, embora varie consideravelmente em termos de disposições institucionais, autoridades envolvidas e papel e qualificações do tutor. Os sistemas de alguns Estados-Membros utilizam um tipo diferente de representação em determinados estádios ou em todo o procedimento, incluindo a representação por um consultor jurídico (AT, PL), por ONG (CZ, FR³¹, PT) ou pelos serviços sociais (ES). Na Irlanda e no Reino Unido, os menores são representados por uma organização responsável pela prestação de cuidados ao menor e pelo seu bem-estar.

São poucos os Estados-Membros que prevêem derrogações ao direito de designação de um representante. A Grécia prevê uma excepção no caso de ser previsível que o menor complete 18 anos antes de ser proferida uma decisão, de o menor ser ou ter sido casado ou de ter 16 anos e poder dar seguimento ao seu pedido. A Alemanha prevê igualmente esta última derrogação.

Na SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI e UK, é possível realizar exames médicos para determinar a idade de menores não acompanhados, sendo os menores informados da realização desses exames verbalmente ou por escrito. Estes Estados-Membros prevêem igualmente que o menor e/ou o seu representante consentam na realização desses exames. No caso de um menor recusar o consentimento, será tratado como adulto (CZ, HU, NL, RO, PL e SK), verá a credibilidade das suas declarações afectada (AT e LU) ou poderá não lhe ser aplicado o princípio do benefício da dúvida (LT). Esta última possibilidade afasta-se do disposto na Directiva.

5.1.7. *Retirada do pedido (artigos 19.º e 20.º).*

Em caso de *retirada expressa* de um pedido, o procedimento é, regra geral, interrompido, quer através de uma decisão (por exemplo, BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL e SI), quer da inclusão de uma nota no processo do requerente (por exemplo, ES, FR, NL e UK). Em Chipre, Itália³² e Reino Unido, o pedido é indeferido, enquanto na Grécia e em Malta a legislação segue a redacção da Directiva e prevê que o procedimento seja interrompido ou que o pedido seja indeferido.

A noção de *retirada tácita* é utilizada na grande maioria dos Estados-Membros, não sendo formalmente transposta em França e na Itália. As situações que levam a presumir que o pedido foi retirado incluem, para além dos exemplos constantes da Directiva, a tentativa de entrada não autorizada no território de outro país (CZ) ou o regresso voluntário ao país de origem (AT, BE, BG). As normas nacionais prevêem a interrupção do procedimento, normalmente como primeiro passo (por exemplo, AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI), e/ou o indeferimento do pedido (por exemplo, AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

³¹ No caso do sistema de administrador *ad hoc*.

³² Em Itália, esta regra é aplicável no caso de já ter sido realizada uma entrevista.

5.2. Procedimentos em primeira instância

5.2.1. Procedimento de apreciação e pedidos infundados (artigos 23.º e 28.º)

A Directiva prevê que os Estados-Membros devem concluir o procedimento o mais rapidamente possível. As abordagens dos Estados-Membros variam. Em CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE e UK, as normas nacionais seguem a redacção da Directiva (por exemplo, EL, EE, CY, UK) ou prevêem a aplicação do princípio da diligência e o direito de ser informado sobre os progressos dos procedimentos administrativos (FI, SE). Além disso, alguns órgãos de decisão (por exemplo, DE, SE e UK) fixam metas para a conclusão dos processos. Noutros Estados-Membros, a legislação estabelece um prazo-limite para a tomada de decisão. Este prazo pode ser de 1 mês (RO), 2,5 meses (HU), 2,6 meses (PT), 3 meses (BG, CZ, LT, LV, SK) ou 6 meses (AT, ES, NL³³, PL). O prazo pode ser prorrogado por 1 mês (HU, RO), 3 meses (BG, LT) ou 9 meses (LV). Em Portugal, pode ser prorrogado até 6 meses. Na AT, CZ e PL não existem limites para a prorrogação. Em Itália, são previstos prazos para determinadas etapas do procedimento.

Os Estados-Membros podem decidir *conferir prioridade* ou *acelerar* qualquer apreciação; além disso, os procedimentos podem ser acelerados por 16 motivos concretos. As circunstâncias relacionadas com esses motivos podem igualmente ser tidas em conta no indeferimento de um pedido por manifestamente infundado³⁴. Em consequência, as disposições nacionais pertinentes são muito divergentes.

Na AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI e UK, uma apreciação pode ser acelerada devido a um motivo concreto. O número de motivos enunciados na legislação nacional varia significativamente³⁵ e alguns desses motivos afastam-se da redacção da Directiva. Em FR, SI e UK, todos os pedidos são analisados a fim de determinar o procedimento aplicável, enquanto outros Estados-Membros deixam essa determinação ao critério do órgão de decisão. Na BG, PT e ES³⁶, todos os pedidos começam por ser apreciados no âmbito de um procedimento preliminar que pode resultar na aceitação da pessoa para um procedimento regular ou no indeferimento do seu pedido por ser considerado inadmissível ou por um dos motivos enunciados no artigo 23.º, n.º 4, da Directiva. Nos Países Baixos todos os pedidos começam por ser apreciados no âmbito de um procedimento que pode resultar no indeferimento do pedido, na concessão de protecção ou no tratamento do caso pelo processo alargado. A SE prevê uma efectiva aceleração dos processos infundados, enquanto na IE pode ser conferida prioridade a determinados pedidos. A Hungria e a Alemanha não têm disposições em matéria de procedimentos acelerados.

Os diferentes prazos aplicáveis para a conclusão do procedimento acelerado são de 48 horas (LT), 3 dias (BG, MT, RO e UK³⁷), 4 dias (ES³⁸ e FR³⁹), 10 dias úteis (LV), 15 dias (BE⁴⁰ e

³³ No caso do processo alargado.

³⁴ Artigo 28.º, n.º 2, da Directiva.

³⁵ Há 5 motivos na LT, 8 na FI, 9 na CZ, 10 na RO, 11 em MT, 14 na EL e 16 na SI.

³⁶ Em Espanha, após a adopção da Lei do Asilo, são aplicáveis dois procedimentos acelerados diferentes, na fronteira e no interior do território. O procedimento na fronteira é idêntico ao modelo búlgaro, enquanto o procedimento no interior do território está associado a motivos concretos.

³⁷ Trata-se do procedimento acelerado para pessoas detidas e diz respeito a dias úteis. No caso do procedimento de recurso não suspensivo para pessoas detidas, os prazos são de 6 ou 10 dias.

³⁸ Trata-se do procedimento para pessoas detidas e diz respeito a dias úteis. Este prazo pode ser prorrogado até 8 dias.

³⁹ Trata-se do procedimento aplicável a requerentes detidos.

FR), 1 mês (EL, CZ e PL), 2 meses (SK, LU e BE) e 3 meses (AT e ES). Na EE, IE⁴¹, SE e SI, não são estabelecidos prazos formais, enquanto na FI, PT e IT são fixados prazos para a conclusão de determinadas etapas do procedimento⁴². Os procedimentos acelerados podem ser executados sem facultar ao requerente a oportunidade de uma entrevista pessoal (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI e UK), implicar prazos mais curtos para a interposição de recursos (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO e UK) ou privar os recursos de efeito suspensivo automático (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK e UK).

Os Estados-Membros apenas podem indeferir o pedido por o considerarem infundado ou manifestamente infundado se o requerente não reunir as condições necessárias para beneficiar de protecção internacional. Na CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK e SI, os pedidos podem, contudo, ser indeferidos por infundados ou manifestamente infundados se o órgão de decisão estabelecer uma circunstância que se inscreva no âmbito do artigo 23.º, n.º 4, da Directiva e, na BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT e SI, as disposições nacionais correspondentes tendem a afastar-se da redacção da Directiva.

5.2.2. *Pedidos inadmissíveis (artigo 25.º, n.º 2)*

A possibilidade de não apreciar o pedido no caso de outro Estado-Membro ter concedido o estatuto de refugiado foi transposta na BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI e UK. Na BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK e UK, um pedido pode ser considerado inadmissível se uma pessoa vier de um «primeiro país de asilo». A noção de país terceiro seguro é aplicável na fase de admissibilidade na AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI e UK. Na BG, NL, CY, MT, SI e PT, um pedido pode ser considerado inadmissível se o requerente tiver requerido ou lhe tiver sido concedido um estatuto que confira direitos equivalentes ao estatuto de refugiado. Pedidos subsequentes idênticos são considerados inadmissíveis na AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI e UK, enquanto CY, EL, PL, MT e PT aplicam esta noção aos pedidos de adultos dependentes anteriormente abrangidos por pedidos apresentados em seu nome e desde que não existam novos factos específicos à sua situação.

A BE e a FR não transpuseram o artigo 25.º, n.º 2, enquanto uma série de Estados-Membros que utilizam este artigo não prevêm um procedimento de admissibilidade especial (por exemplo, EE, FI, IE, IT, NL) e outros (por exemplo, AT, BG, ES e PT) prevêm um procedimento preliminar em que são apreciados a admissibilidade e os critérios substantivos. Em vários casos, a legislação nacional prevê fundamentos para a inadmissibilidade que não correspondem aos do artigo 25.º, n.º 2⁴⁴.

5.2.3. *Conceito de primeiro país de asilo (artigo 26.º)*

Os Estados-Membros apenas podem considerar um país terceiro como primeiro país de asilo de um requerente se este tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e possa ainda

⁴⁰ Trata-se do procedimento aplicável a requerentes detidos.

⁴¹ Na Irlanda, o procedimento prioritário dura, na prática, entre 17 e 20 dias úteis.

⁴² Na Finlândia e em Portugal os prazos médios são de, respectivamente, 67 e 30 dias, na prática.

⁴³ Na Bulgária, este fundamento pode ser aplicado no procedimento acelerado, conforme descrito no ponto 5.2.1.

⁴⁴ Incluindo a possibilidade de não apreciar um pedido de forma aprofundada com base na noção de país de origem seguro (MT), ausência de interesse legítimo (BG), apresentação de um novo pedido com outros dados pessoais (ES) ou no caso de o requerente possuir uma autorização de residência (EE).

beneficiar dessa protecção ou se puder usufruir de outro modo, nesse país, de protecção suficiente, desde que seja readmitido nesse país. A AT, BE, FR, LT e PL não transpuseram esta noção facultativa. Na BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI e UK, a disposição pode ser aplicada a refugiados reconhecidos, enquanto CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE e UK previram igualmente a possibilidade de aplicar esta noção a pessoas que de outro modo usufruem de protecção suficiente. A noção de «protecção suficiente» é objecto de diferentes interpretações, incluindo «*algum outro tipo de protecção internacional*» (EE), «*protecção eficaz nos termos da Convenção de Genebra*» (PT) e «*o direito de residir ou de obter protecção internacional eficaz*» (ES). A Alemanha aplica uma presunção de segurança no caso de a pessoa ter vivido mais de três meses num país terceiro sem ter sofrido ameaça de perseguição política, enquanto os Países Baixos aplicam o conceito de «*um país de anterior residência*»⁴⁵. A SI e a EL seguem literalmente a redacção da Directiva, referindo-se a «*protecção suficiente*». Na EE, DE, SE e FI, é omitido nas normas transpostas o requisito que prevê que a noção seja aplicável unicamente no caso de a pessoa poder ser readmitida num país terceiro.

5.2.4. *Conceito de país terceiro seguro (artigo 27.º)*

O conceito de país terceiro seguro é aplicável no caso de uma pessoa ter pedido protecção num país terceiro que é seguro, capaz de lhe oferecer protecção em conformidade com a Convenção de 1951 e com o qual a pessoa em causa tem uma ligação. A BE, DE, FR, IT, PL e SE não transpuseram esta noção, enquanto outros Estados-Membros raramente a aplicam na prática⁴⁶. No que respeita aos critérios materiais para aplicar o conceito a um país terceiro, as normas nacionais, em geral, seguem ou reflectem, no essencial, a redacção da Directiva. Têm sido assinalados vários problemas. Na República Checa e no Reino Unido, a legislação aplicável não prevê a obrigação de um país terceiro respeitar o princípio da não repulsão⁴⁷, enquanto na Roménia e no Reino Unido os critérios nacionais não referem a possibilidade de requerer estatuto de refugiado e receber protecção. Na FI, IE e LT, a participação do país terceiro e a observância dos tratados relativos aos refugiados e aos direitos humanos é mais valorizada do que o tratamento das pessoas em conformidade com os critérios específicos enunciados na Directiva.

O conceito de país terceiro seguro só pode ser aplicado quando é comprovada uma *ligação* a um país terceiro que torne razoável a deslocação da pessoa em causa para esse país. As medidas nacionais carecem de normas pormenorizadas sobre esta matéria, e só se referem a uma pessoa que «estava presente» (SI), «transitou e, na fronteira ou no interior do território, teve a oportunidade de contactar as autoridades» (RO e UK), «permaneceu ou transitou, existindo uma ligação que pode, em princípio, permitir a essa pessoa dirigir-se a esse país» (PT), «permaneceu» (CZ) ou «residiu» (BG, EL⁴⁸ e MT⁴⁹) num país terceiro. Na AT, FI⁵⁰, LT e SK não se prevêm normas nesta matéria. Na EE, ES, LU e CY, as normas nacionais prevêm que as autoridades estabeleçam uma ligação, sem especificar critérios aplicáveis. Nos Países Baixos, existem normas pertinentes, que prevêm, nomeadamente, que as

⁴⁵ Referindo-se a um país onde a pessoa tenha obtido ou possa vir a obter uma autorização de residência que confira uma protecção a longo prazo contra o repatriamento.

⁴⁶ Alegadamente, apenas a Áustria, a Espanha, a Hungria, Portugal e o Reino Unido aplicam esta noção na prática e, mesmo assim, num número limitado de casos.

⁴⁷ Na República Checa, trata-se do artigo 27.º, n.º 1, alíneas b) e c). No Reino Unido, trata-se unicamente do artigo 27.º, n.º 1, alínea c).

⁴⁸ A legislação grega refere-se a autorização de residência.

⁴⁹ Em Malta, as normas nacionais referem «um período significativo» e uma ligação com o país em causa.

⁵⁰ O único requisito é que a pessoa pudesse ter beneficiado de protecção nesse país.

autoridades avaliem a natureza, a duração e as circunstâncias da residência de uma pessoa num país terceiro.

Os Estados-Membros podem designar países terceiros seguros e/ou aplicar o conceito numa base casuística. A BG, CZ, RO, SK, SI e PT optaram pela primeira abordagem, enquanto a AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL e SE utilizam uma abordagem casuística. No Reino Unido, estão previstos tanto a designação como a apreciação caso a caso⁵². As abordagens dos Estados-Membros variam e, em geral, carecem dos pormenores necessários tendo em vista a apreciação individual da segurança para determinada pessoa. Numa série de Estados-Membros, a pessoa tem direito a contestar a presunção de segurança logo no procedimento em primeira instância (por exemplo, BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK), enquanto noutros, para ter essa possibilidade, tem de exercer o direito de recurso (por exemplo, CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES, UK). Embora a tendência geral vá no sentido de as pessoas poderem contestar a presunção de segurança com qualquer fundamento, vários Estados-Membros limitam os fundamentos admissíveis aos enunciados no artigo 3.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) (MT, NL, PT) ou, de um modo mais geral, os fundamentos enunciados na CEDH (UK). Na FI e EL, a legislação não especifica fundamentos. A Comissão considera que as pessoas em causa devem ser informadas acerca do conceito e ter a possibilidade de contestar a sua aplicação antes de ser proferida uma decisão em primeira instância⁵⁴.

5.2.5. Países de origem seguros (artigos 29.º - 31.º)

O Tribunal de Justiça anulou as disposições da Directiva relativas aos procedimentos para a adopção e a alteração de uma lista mínima comum de países de origem seguros («POS»)⁵⁵. No que respeita à designação nacional, a noção de POS não existe na BE, IT, PL e SE⁵⁶. Foram identificadas importantes divergências entre os Estados-Membros que prevêem procedimentos relativos ao POS. Em CY, EE, HU e EL, a noção é aplicável a uma parte de um país. Vários Estados-Membros (DE, FI, FR, NL e UK) podem recorrer a cláusulas de *statu quo*, pelo que aplicam critérios menos rigorosos para a designação nacional, enquanto o Reino Unido utiliza a possibilidade de designar como segura uma parte de um país ou de designar um país ou uma parte de um país como seguros para um grupo específico de pessoas. Embora, em geral, as legislações nacionais prevejam uma lista de POS, na realidade foram poucos os Estados-Membros que a adoptaram (AT, DE, FR, LU, RO, SK e UK) e o seu conteúdo varia significativamente⁵⁷. Na EE, CZ, FI, NL e PT, não estão previstas listas, podendo a noção ser aplicada numa base casuística, enquanto na BG, FR, PT, MT e RO as normas nacionais não reflectem plena e explicitamente os critérios previstos na Directiva para considerar um país como POS.

Em geral, o requisito de apreciação individual é reconhecido, quer como princípio geral, quer especificamente no contexto da noção de POS. Embora o mesmo se aplique à possibilidade de contestar a presunção de segurança, alegadamente os requerentes podem nem sempre ser

⁵¹ Na prática.

⁵² Na prática, é utilizada unicamente uma abordagem casuística, porquanto não foram adoptadas listas de países terceiros seguros.

⁵³ Na prática. A legislação não estabelece normas explícitas.

⁵⁴ Que decorre do princípio do respeito do direito a ser ouvido. Ver, nomeadamente, processo C-349/07, Col.

⁵⁵ Processo 133/06, acórdão de 6 de Maio de 2008.

⁵⁶ Não obstante, estes Estados-Membros transpuseram a noção de POS associada a uma lista comum.

⁵⁷ A Alemanha designou dois países exteriores à UE, a França 18 e o Reino Unido 26.

informados da intenção das autoridades de aplicar a noção⁵⁸, para além de que, na EE, EL e SI, a entrevista pessoal poder ser omitida nos procedimentos POS.

5.2.6. *Procedimento preliminar para pedidos subsequentes (artigos 32.º - 34.º)*

A Directiva permite que os Estados-Membros subordinem os pedidos subsequentes a um procedimento preliminar destinado a determinar se tais pedidos contêm novos elementos ou provas susceptíveis de justificar a concessão do estatuto de refugiado. Este procedimento está previsto na BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE, e SI. Na CZ, ES, HU e LV, critérios similares estão integrados num procedimento de admissibilidade, enquanto em FR fazem parte de um procedimento acelerado. A interpretação da Directiva no que respeita àquilo que constituem novos elementos varia significativamente. Na EL e LU, a legislação segue literalmente a Directiva, a DE aplica os fundamentos gerais para a revisão de actos administrativos, os NL requer circunstâncias novas que não possam, à primeira vista, ser excluídas como motivos para rever uma decisão anterior, a BE examina se as novas circunstâncias contêm indicações significativas de um fundado receio de perseguições ou de um risco sério de ofensa grave, a CZ requer uma ligação com os motivos para a concessão de protecção, enquanto a SI, HU, LV e SK coloca a ênfase na mudança de circunstâncias. A SE requer circunstâncias novas que constituam um impedimento duradouro à expulsão. Em geral, os Estados-Membros exigem que os requerentes apresentem elementos que não fossem conhecidos ou não pudessem ser conhecidos à época da apreciação anterior.

A BE, CZ, PT, RO e SE apenas aplicam o procedimento preliminar a pedidos apresentados depois de ter sido tomada uma decisão em relação a um pedido anterior, enquanto a SI o aplica igualmente a pedidos apresentados após a retirada explícita do pedido e a DE, ES, EL, HU, LU, MT e NL aplicam as normas da Directiva relativas ao procedimento preliminar a pedidos apresentados após ter sido tomada uma decisão ou após a retirada expressa ou tácita do pedido anterior. Apenas a Alemanha aplica o procedimento preliminar a pessoas que não se tenham dirigido a um centro de acolhimento ou comparecido perante as autoridades num dado momento, nos termos do artigo 33.º da Directiva.

Na CZ, DE, EL, LU, MT e RO, as normas relativas aos pedidos subsequentes permitem a omissão de uma entrevista pessoal; além disso, na DE, LU, NL, MT e RO, as pessoas em causa devem indicar factos e apresentar provas que justifiquem um novo procedimento. A DE, LU, PT⁵⁹ e MT exigem que os requerentes apresentem novas informações dentro de um determinado prazo.

As normas da Directiva relativas a pedidos subsequentes não foram transpostas na IE; o UK utiliza um sistema de «novos pedidos» que se afasta das normas da Directiva, enquanto a legislação da SI apenas requer que as autoridades ponham termo ao procedimento se os factos não tiverem sofrido uma alteração substancial desde a decisão tomada em relação ao pedido anterior.

5.2.7. *Procedimentos na fronteira (artigo 35.º)*

Os procedimentos na fronteira estão previstos na AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK e SI, embora variem significativamente em termos de âmbito pessoal, fundamentos, tipos de decisões, prazos processuais e garantias. São aplicáveis a requerentes

⁵⁸ De acordo com o estudo do ACNUR sobre a aplicação da Directiva relativa aos procedimentos de asilo.

⁵⁹ Em PT, a fixação de um prazo fica à discricção do órgão de decisão.

que não possuam documentos de entrada (BE, DE, FR, NL, PT), sejam de um país de origem seguro (DE), apresentem documentos falsos (CZ), representem uma ameaça para a segurança nacional ou a ordem pública (CZ) ou cuja identidade não seja estabelecida (CZ). A AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO e SI⁶⁰ aplicam o procedimento na fronteira a todos os requerentes que solicitem asilo na fronteira em geral ou em locais específicos (por exemplo, aeroportos).

Os fundamentos para rejeitar um pedido de asilo incluem a noção de país de origem seguro (AT, DE, EE), a admissibilidade (EE, ES, HU, SI, PT), pedidos mal fundamentados (AT), pedidos manifestamente infundados (DE, ES, FR, RO, PT, SI) e pedidos com informações falsas relativas à identidade, nacionalidade ou autenticidade de documentos (AT). Na EL, NL e CZ, as decisões relativas aos pedidos são tomadas na fronteira com base em motivos gerais. O prazo para a tomada de decisão pode ser de 2 dias (DE), 3 dias (RO), 4 dias (ES, FR), 7 dias (PT), 8 dias (HU), 15 dias (BE), 30 dias (EL, CZ) ou de 42 dias (NL). As disposições nacionais relativas aos procedimentos na fronteira reflectem, em geral, princípios e garantias fundamentais ou, no caso de procedimentos de fronteira baseados numa cláusula de *statu quo*⁶¹, as garantias mínimas enunciadas no artigo 35.º, n.º 3. Em especial, às pessoas que são objecto do procedimento na fronteira é, em regra, dada a oportunidade de uma entrevista pessoal. As normas nacionais permitem omitir a entrevista pessoal no quadro do procedimento na fronteira unicamente na Estónia.

5.2.8. *Retirada do estatuto de refugiado (artigos 37.º e 38.º).*

Em geral, as legislações nacionais reflectem as disposições da Directiva relativas à retirada do estatuto de refugiado. A Alemanha prevê uma cláusula facultativa que permite decidir que o estatuto de refugiado caduca por força da lei quando são aplicáveis as condições de cessação. Em 2008 e 2009, na EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT e RO não se procedeu a qualquer retirada do estatuto de refugiado, enquanto outros Estados-Membros (IE, LU, HU, PL, SI, SK e SE) comunicaram números não superiores a 25 casos por ano. Em 2008 e 2009, esta noção foi utilizada com mais frequência na AT (105 casos), DE (10 755), FR (220) e IT (95).

5.3. Recursos

5.3.1. *Acesso a um recurso efectivo (artigo 39.º)*

A Directiva exige que os Estados-Membros assegurem aos requerentes de asilo o direito de interpor um recurso efectivo perante um órgão jurisdicional, estabeleçam as normas processuais pertinentes e prevejam disposições relativas ao direito de os requerentes permanecerem no seu território na pendência do resultado do recurso. Na maior parte dos Estados-Membros, a primeira instância de recurso é um tribunal. Pode tratar-se de um tribunal especializado (AT, FR e SE), de um tribunal administrativo (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI) ou de um tribunal com competências gerais (CZ, IT, HU, NL, RO, SK e UK⁶³). Existem tribunais especializados na BE, CY, IE, MT, PL e UK. No Reino Unido, a Special Immigration Appeals Commission aprecia recursos em casos que se prendem com a segurança nacional. A Grécia é o único Estado-Membro em que o Supremo Tribunal

⁶⁰ Na SI, as disposições relativas aos procedimentos na fronteira não têm sido aplicadas na prática.

⁶¹ Nos termos do artigo 35.º, n.º 2, da Directiva, os Estados-Membros podem manter, em conformidade com a legislação em vigor em 1 de Dezembro de 2005, procedimentos que derroguem os princípios e as garantias fundamentais.

⁶² No caso de decisões de recusa de entrada e de decisões de aplicar um procedimento acelerado.

⁶³ No caso de decisões que apenas podem ser objecto de revisão judicial.

Administrativo é a única instância de recurso contra decisões em matéria de asilo proferidas pelo órgão de decisão.

Os prazos para a apresentação de um recurso variam significativamente, tendo muitos Estados-Membros encurtado os prazos para as decisões ao abrigo dos artigos 23.º, n.º 4, 28.º, n.º 2, 32.º e/ou 35.º da Directiva e para as decisões relativas a requerentes detidos. O prazo geral pode ser desde 8 dias (PT), até 10 dias (EE, LV e UK), 14 dias (AT, BG, DE, LT, PL), 15 dias (CZ, HU, IE⁶⁴, SI), 20 dias (CY), 21 dias (SE), 28 dias (NL⁶⁵), 30 dias (BE, FI, FR, EL, IT, SK) e 60 dias (EL, ES). Os prazos reduzidos são de 2 dias (FR, RO, UK), 3 dias (SI, DE⁶⁶, PT), 5 dias (PL, UK⁶⁷), 7 dias (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 dias (CY), 15 dias (BE, IT) e 20 dias (SK). Na EE, FI, EL, LT, LV, PL e SE são aplicáveis os mesmos prazos a todas as decisões de asilo.

O princípio do efeito suspensivo automático é aplicável a todos os recursos interpostos junto da primeira instância de recurso na BG, HU, IE, LT, LU e PT. Noutros Estados-Membros, as derrogações aplicáveis divergem consideravelmente e dizem respeito a decisões de não apreciação de um pedido subsequente (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO e UK), à recusa de retomar a apreciação (CZ, DE, SI), a decisões tomadas em procedimentos na fronteira (CZ, DE), a decisões de inadmissibilidade (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), a decisões que se inscrevem no âmbito dos artigos 23.º, n.º 4, e/ou 28.º, n.º 2, da Directiva (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), a decisões que se inscrevem no âmbito dos artigos 23.º, n.º 3, da Directiva (NL) e a decisões relativas a requerentes detidos (IT, NL). Na Grécia e em Espanha nenhum recurso suspende automaticamente o afastamento. Quando um recurso não tem efeito suspensivo, existem normalmente medidas provisórias. Contudo, a legislação da CZ, EL e SK não garante o direito de permanência na pendência do procedimento relativo às medidas provisórias. Noutros Estados-Membros, o afastamento pode ter lugar imediatamente após a decisão relativa a um pedido subsequente (FI, NL) ou no caso de uma pessoa representar um perigo para a ordem pública ou a segurança nacional (NL). No Reino Unido, onde não existe o direito de recurso interno, o requerente só pode recorrer contra uma decisão solicitando uma autorização de revisão judicial ou interpondo um recurso a partir do estrangeiro.

Na maioria dos Estados-Membros, a primeira instância de recurso possui competência para avaliar a matéria de facto e de direito. No entanto, na EL e na SI, o tribunal avalia unicamente a legalidade das decisões de primeira instância. No Reino Unido, a revisão judicial não aprecia o mérito da decisão, enquanto nos Países Baixos os factos estabelecidos pelo órgão de decisão são objecto de uma verificação limitada. Na BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT e UK, um órgão jurisdicional tem poder para realizar uma avaliação *ex nunc* do processo, enquanto noutros Estados-Membros (por exemplo, CZ, SI e NL) a tendência é de restringir a possibilidade de ter em conta elementos novos.

⁶⁴ Na Irlanda, o prazo é de 15 dias *úteis*.

⁶⁵ No caso do processo alargado. A legislação estabelece um prazo de 4 semanas.

⁶⁶ No caso do procedimento na fronteira.

⁶⁷ No caso de requerentes detidos. No procedimento acelerado, o prazo é de 2 dias.

⁶⁸ No caso do procedimento nos centros de recepção de pedidos.

⁶⁹ Na Bélgica, a apresentação de novos elementos está, no entanto, subordinada a determinadas condições.

⁷⁰ Com excepção dos pedidos indeferidos por serem manifestamente infundados.

O Tribunal de Justiça da União Europeia só teve de apreciar um pedido de decisão prejudicial em relação a esta Directiva⁷¹. Esta situação pode mudar com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que permite que tribunais nacionais de todos os níveis requererem ao Tribunal de Justiça orientações em matéria de interpretação, contribuindo assim para uma aplicação mais coerente da Directiva.

6. CONCLUSÃO

A presente avaliação confirma que algumas das disposições facultativas e cláusulas derogatórias da Directiva contribuíram para a multiplicação de práticas divergentes na UE e que as garantias processuais variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Tal é o caso nomeadamente das disposições relativas aos procedimentos acelerados, ao «país de origem seguro», ao «país terceiro seguro», às entrevistas pessoais, à assistência jurídica e ao acesso a um recurso efectivo. Subsistem, portanto, disparidades significativas. Foi igualmente identificado um conjunto de casos de transposição incompleta e/ou incorrecta e de má aplicação da Directiva. O efeito cumulativo destas deficiências pode implicar erros administrativos nos procedimentos. A este propósito, importa notar que uma parte significativa das decisões em primeira instância é anulada em recurso.

O presente relatório revela que o objectivo de equidade no que respeita a procedimentos de asilo mais justos e eficazes não foi plenamente concretizado. A Comissão continuará a examinar e a acompanhar todos os casos em que tenham sido identificados problemas de transposição e/ou implementação, de modo a facilitar uma aplicação correcta e coerente da Directiva e garantir o pleno respeito do princípio da não repulsão e de outros direitos consagrados na Carta da UE. As divergências processuais resultantes de normas frequentemente vagas e ambíguas só podem ser eliminadas através de alterações legislativas. Em consequência, e com base numa avaliação aprofundada da aplicação da Directiva, a Comissão adoptou, em 21 de Outubro de 2009, uma proposta de reformulação da Directiva a fim de corrigir as deficiências identificadas.

⁷¹ Processo C-69/10. No essencial, o tribunal administrativo luxemburguês perguntava se a Directiva impõe assegurar o recurso contra uma decisão de se pronunciar sobre um pedido no quadro de um procedimento acelerado.