



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 1.6.2011
COM(2011) 320 final

ANEXO

Explicação pormenorizada da proposta alterada

que acompanha o documento

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

A explicação pormenorizada da proposta alterada da Comissão é apresentada em comparação com a proposta da Comissão de 2008 de alteração da Directiva 2003/9/CE.

Artigo 2.º

a) A definição de «pedido de protecção internacional» inclui uma remissão expressa para o «artigo 2.º, alínea h)» da Directiva Qualificação.

b) É acrescentado o «requerente de protecção internacional», visto que o termo é usado no texto da presente directiva.

c) Para a tornar mais clara, a definição de membros da família é dividida em duas vertentes, distinguindo os i) requerentes adultos dos ii) requerentes menores.

– Tendo em conta a posição do PE e as preocupações manifestadas por alguns Estados-Membros, foi acrescentada uma condição adicional à definição de membros da família, respeitante aos menores casados, especificando que estes só serão incluídos *se não estiverem acompanhados pelo cônjuge no território do Estado-Membro em causa* e se for no seu interesse superior [e não apenas por este último motivo].

g) Foi suprimida a definição de «procedimentos e recursos», visto que se tornou obsoleta [os procedimentos e recursos são definidos pela legislação da UE e não a nível nacional, salvo disposição em contrário da directiva].

e) Na definição de menor não acompanhado, a referência a «costume» é substituída por «práticas nacionais do Estado-Membro em questão», para tornar a definição mais clara.

j), k) Foram inseridas duas novas definições, nomeadamente de «representante» e de «requerentes com necessidades de acolhimento especiais».

Artigo 3.º

O âmbito de aplicação da directiva inclui as «águas territoriais», para garantir a coerência com o artigo 3.º da proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo.

Artigo 5.º

É suprimida a indicação «se possível», respondendo ao pedido do Parlamento Europeu.

É suprimida a expressão «autoridades competentes», tal como na proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo.

Prevê-se que as informações devem ser fornecidas «numa língua que os requerentes compreendam ou seja razoável presumir que compreendem», seguindo a posição do Parlamento [e não «numa língua que seja razoável presumir que os requerentes compreendem»].

Artigo 6.º

Para simplificar este artigo, é suprimida a indicação de que «o titular do documento deve ter acesso aos direitos e benefícios atribuídos aos requerentes de asilo nos termos da presente directiva», incluída na proposta de 2008.

É incluído um novo n.º 6, para garantir que não são exigidos aos requerentes de asilo documentação ou outros requisitos administrativos antes da atribuição dos direitos que lhes assistem nos termos da presente directiva.

Artigo 7.º

Não foram introduzidas alterações.

Artigo 8.º

Os princípios gerais deste artigo foram mantidos. Foram introduzidos alguns ajustamentos na redacção, de modo a englobar as posições do Conselho e do Parlamento Europeu. Designadamente:

- foi suprimida a referência a uma «zona especial», por ser considerada desnecessária [já se encontra na definição de detenção do artigo 2.º, alínea h)].
- foi acrescentada a palavra «outras», para clarificar a ligação com o n.º 4 deste artigo;
- a redacção do motivo da alínea b) foi clarificada. Refere-se sobretudo a práticas em que os Estados-Membros podem recorrer a uma «entrevista preliminar» para averiguar os motivos em que assenta o pedido de asilo (isto é, factos essenciais que determinam o pedido) que não poderiam ser conhecidos sem a detenção;
- de acordo com os debates no Conselho, explicita-se que a detenção em acções penais está excluída do âmbito de aplicação da directiva;
- para tornar a redacção mais clara, a expressão «nos termos da legislação nacional» foi substituída por «estes fundamentos devem ser previstos no direito nacional»;
- «zona especial» foi substituída por «determinado lugar», para evitar confusões com a definição de detenção do artigo 2.º, alínea h).

Artigo 9.º

A proposta alterada clarifica algumas normas processuais e garantias no domínio da detenção e permite maior amplitude de aplicação. Designadamente:

- o n.º 1 foi simplificado, tendo em consideração a disposição correspondente da Directivo Regresso e a posição do Parlamento Europeu. Este número inclui agora uma referência ao princípio da «devida diligência».
- atendendo aos diversos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, o n.º 2 prevê que a detenção pode também ser ordenada por autoridades administrativas (e não apenas judiciais). O prazo de 72 horas foi mantido para garantir o acesso automático a uma autoridade judicial. Com base nas consultas feitas, esta parece ser uma prática corrente em alguns Estados-Membros.
- os n.ºs 3 e 4 foram reunidos no n.º 3, para tornar a redacção mais clara. Além disso, a obrigação de comunicar ao requerente a duração da detenção foi suprimida, atendendo às normas nacionais divergentes nesta matéria.

– o conceito de reapreciação periódica da detenção por uma autoridade judicial está melhor definido: este número explicita que se aplica sobretudo aos casos de detenção prolongada, na aceção de uma duração longa, ou se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da detenção.

– Foi suprimida a frase «a detenção não deve ser indevidamente prolongada», por ser considerada desnecessária (à luz do artigo 9.º, n.º 1).

– Também se definem melhor as condições de acesso a assistência jurídica, seguindo a posição do Parlamento Europeu e os debates do Conselho, garantindo também a coerência com a proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo. Trata-se, em especial, dos casos de recurso ou revisões da ordem de detenção e apenas se forem necessários para garantir o acesso efectivo à justiça; abrange apenas a preparação de documentos e a representação junto das autoridades judiciais, podendo ser limitada a advogados designados pelo Estado-Membro em causa.

Artigo 10.º

– O n.º 1 foi alterado por motivos de clareza. O mesmo se aplica ao n.º 3, tendo em consideração as disposições relevantes da Directiva Regresso e para garantir a coerência com o artigo 18.º, n.º 2, alíneas b) e c), da proposta alterada, no que se refere às modalidades de alojamento.

O n.º 2 introduz a obrigação de garantir o acesso a espaços ao ar livre, na sequência de jurisprudência recente do TEDH.

O n.º 5 foi adaptado à disposição correspondente da Directiva Regresso. Além disso, prevê-se que as informações devem ser fornecidas «numa língua que os requerentes compreendam ou seja razoável presumir que compreendem», seguindo a posição do Parlamento [e não «numa língua que seja razoável presumir que os requerentes compreendem»].

– De acordo com os debates realizados no Conselho e para permitir maior flexibilidade na aplicação desta disposição, o n.º 6 prevê que os Estados-Membros estabeleçam excepções relativas a determinadas normas de acolhimento em situação de detenção. Em especial, se a capacidade dos centros de detenção especializados estiverem temporariamente esgotadas, os requerentes podem ser detidos em prisões, desde que sejam separados dos presos comuns. No entanto, estas excepções não podem abranger menores não acompanhados, que devem ser colocados sempre em centros de detenção especializados.

Os Estados-Membros podem também eximir-se ao cumprimento da obrigação de facultar aos requerentes de asilo informações sobre as normas aplicáveis nos centros de detenção e os seus direitos e obrigações nesses centros se os requerentes de asilo forem detidos num posto de fronteira ou numa zona de trânsito; esta excepção, porém, não pode ser aplicada em procedimentos na fronteira, na aceção do artigo 43.º da proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo, nos quais os Estados-Membros devem dispor do equipamento adequado para facultar essas garantias nos locais adequados.

Além disso, estas derrogações não são aplicadas automaticamente, mas apenas em circunstâncias excepcionais. A este respeito, devem ser devidamente justificadas, tendo em conta as circunstâncias de cada caso, incluindo o nível de gravidade da derrogação aplicada, a sua duração e impacto para a pessoa em causa.

Artigo 11.º

- Os números deste artigo foram reordenados por motivos de clareza.
- Foi suprimida a proibição total de detenção de menores não acompanhados. A este respeito, sem prejuízo do artigo 8.º desta directiva, os menores não devem ser detidos a menos que seja no seu interesse superior. No entanto, tendo em consideração a situação particularmente vulnerável dos menores não acompanhados, a disposição mantém a regra de que só devem ser detidos em casos particularmente excepcionais.

Além disso, indica-se expressamente que a detenção de menores deve ser aplicada apenas como medida de último recurso, depois de todas as medidas alternativas terem sido analisadas e consideradas ineficazes. A detenção de menores deve também ser ordenada pelo período mais breve possível e os Estados-Membros devem envidar esforços para garantir a sua colocação em instalações abertas adequadas a menores.

- Excepcionalmente, os requerentes do sexo feminino e os do sexo masculino podem ser colocados em espaços comuns concebidos para actividades recreativas ou sociais.
- Antes de procederem à detenção de uma pessoa vulnerável, os Estados-Membros devem certificar-se de que a sua saúde e bem-estar não se agravarão seriamente. Foi suprimida, porém, a obrigação de designar um «profissional qualificado» para o fazer.
- Na sequência dos debates no Conselho e tendo em consideração que nas detenções em postos de fronteira ou zonas de trânsito pode ser difícil, na prática, garantir o acesso a determinadas garantias de acolhimento, o n.º 5 permite que os Estados-Membros apliquem, temporariamente, derrogações aos direitos previstos no quarto parágrafo do n.º 2, no n.º 3 e no primeiro parágrafo do n.º 4.

No entanto, estas derrogações não podem ser aplicadas em procedimentos na fronteira, previstos no artigo 43.º da Directiva Procedimentos de Asilo, nos casos em que os Estados-Membros devam dispor de melhor equipamento para fornecer estas garantias nos locais adequados. Além disso, estas derrogações não são aplicadas automaticamente, mas apenas em circunstâncias excepcionais. A este respeito, devem ser devidamente justificadas e ter em consideração as circunstâncias de cada caso individual, como o nível de severidade da excepção aplicada, a respectiva duração e o impacto para a pessoa em causa.

Artigo 14.º

- Foi reintroduzida a clarificação de que o acesso ao ensino pode ser limitado ao sistema de ensino estatal, em consonância com os debates no Conselho.
- Para garantir a coerência com a proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo, especifica-se que os pedidos de asilo podem ser apresentados em nome do menor (em lugar de «pelos seus pais», de modo a incluir também outras modalidades previstas na referida proposta alterada).
- A redacção do segundo parágrafo do n.º 2 é mais clara.

Artigo 15.º

A proposta alterada mantém os prazos de acesso ao mercado de trabalho já fixados. Este acesso deve ser garantido no prazo de 6 meses após a apresentação do pedido de protecção internacional. No entanto, este prazo pode ser prorrogado por um período máximo de seis meses, nos casos previstos no artigo 31.º, n.º 3, alíneas b) e c), da proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo, que prevê igualmente uma prorrogação para a análise dos pedidos de asilo. Trata-se dos casos em que i) há um grande número de pedidos de protecção internacional simultâneos ou ii) o atraso se deve claramente ao requerente, por não ter cumprido algumas das obrigações previstas no artigo 13.º.

Este artigo também estabelece que embora as condições de acesso ao emprego possam ser impostas, na prática deve ser garantido que não são demasiado restritivas para não impedirem o acesso efectivo dos requerentes de asilo ao emprego.

Artigo 17.º

A referência a «pessoas com necessidades especiais» é substituída por «pessoas vulneráveis», mencionadas no artigo 21.º, seguindo as alterações desse artigo.

Atendendo aos debates no Conselho e à posição do Parlamento Europeu, o critério quanto ao nível adequado de apoio material é simplificado e permite uma aplicação mais flexível.

O objectivo deste artigo é quantificar o conceito de «nível de vida adequado». Nos casos em que o apoio material for concedido em dinheiro, os Estados-Membros podem determinar o montante a conceder com base na assistência financeira concedida aos nacionais que a solicitarem. As negociações têm revelado que isto condiz plenamente com as práticas nacionais ou a legislação de vários Estados-Membros. Além disso, o artigo permite que os Estados-Membros apliquem normas menos favoráveis aos requerentes do que aos nacionais, nos casos devidamente justificados; por exemplo, se for concedido apoio em espécie e depois este valor for deduzido da assistência financeira ou se o nível de apoio concedido aos nacionais for além do necessário para garantir «um nível de vida que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental», os requerentes de asilo só obtêm uma percentagem desta assistência nacional.

Artigo 18.º

– Foram inseridas alterações menores para clarificar melhor as ligações entre este artigo e as normas relativas à detenção [nomeadamente, referindo que o artigo não prejudica o disposto nos artigos 10.º e 11.º e suprimindo a alínea c): «os requerentes de asilo estejam em regime de retenção ou em dependências fronteiriças que não podem abandonar»].

– Para maior coerência, o n.º 7 passou a ser a alínea b) do n.º 2, de modo a reunir num mesmo número todas as garantias ligadas ao alojamento.

– O n.º 2 foi simplificado: a redacção das alíneas b) e c) sobre o direito de comunicar ou de receber, nos centros de acolhimento, membros da família, consultores jurídicos, etc., foi adaptada, especialmente no intuito de garantir a coerência com o anterior n.º 7, agora alínea b).

– Para maior coerência, o n.º 3 passou para o artigo 23.º, que trata das garantias a favor dos menores.

Artigo 19.º

– A obrigação de conceder às pessoas com necessidades de acolhimento especiais «acesso aos cuidados de saúde em condições idênticas aos nacionais» foi suprimida, em consonância com a posição do Parlamento Europeu e os debates no Conselho.

– A expressão «distúrbio mental» é substituída por «distúrbio pós-traumático», para maior clareza.

Artigo 20.º

Este artigo foi substancialmente alterado e permite aos Estados-Membros retirar e/ou reduzir o apoio material em todos os casos previstos na directiva em vigor, com excepção dos casos em que o requerente não tiver apresentado o pedido o mais rapidamente possível, nos termos da jurisprudência mais recente¹.

Por motivos de clareza, o n.º 2 da proposta de 2008 tornou-se a alínea d) do artigo 1.º, para que este artigo inclua todos os fundamentos para a retirada/redução.

O n.º 3 clarifica que a redução de apoio material [alojamento, alimentação, vestuário e assistência financeira, segundo o artigo 2.º, alínea g)] não inclui os cuidados de saúde. Além disso, a referência a «pessoas com necessidades especiais» é substituída por «pessoas vulneráveis», referidas no artigo 21.º, seguindo as alterações feitas nesse artigo.

Artigo 21.º

Explicita-se melhor a ligação entre os conceitos de necessidades de acolhimento especiais e vulnerabilidade; o artigo refere, designadamente, que as condições de acolhimento especiais só podem ser reconhecidas às pessoas vulneráveis depois de avaliada a sua situação individual, nos termos do artigo 22.º. Esta alteração também se reflectiu no título do Capítulo IV. Este artigo deve ser lido em conjugação com a definição de pessoas com necessidades de acolhimento especiais do artigo 2.º, alínea k).

Além disso, juntou-se à lista das pessoas vulneráveis as «pessoas com doenças físicas graves». Este conceito corresponde ao de «pessoas com necessidades processuais especiais» da proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo.

A expressão «problemas de saúde mental» é substituída por «doenças mentais ou distúrbios pós-traumáticos», por motivos de clareza.

A lista de pessoas vulneráveis permanece uma lista aberta, tal como na proposta de 2008.

Novo artigo 22.º

A referência à identificação das necessidades de acolhimento especiais foi incluída num novo artigo. Além disso, a disposição relevante foi alterada para tornar a sua aplicação mais fácil, fazendo agora referência à criação de «mecanismos» e não a um «procedimento previsto na lei nacional». Fica assim mais claro que a identificação de necessidades de acolhimento especiais não implica necessariamente o estabelecimento de um novo/separado procedimento

¹ *R(Q) v Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, confirmado pelo parecer dos juízes de recurso no acórdão do processo *Regina v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

administrativo, mas que pode ser integrada nos mecanismos nacionais já existentes (por exemplo, exame médico), se necessário prevendo ajustamentos para garantir que a identificação é feita no início do procedimento de asilo e que é suficiente para verificar as necessidades especiais, de acordo com a definição do artigo 2.º, alínea k). Para facilitar a aplicação, o artigo prevê que estes mecanismos de identificação devem ser accionados «num prazo razoável», e não «imediatamente» após a apresentação do pedido de protecção internacional.

O artigo mantém, portanto, a obrigação de os Estados-Membros verificarem se os requerentes pertencem à categoria das pessoas vulneráveis, nos termos do artigo 21.º, e, em caso afirmativo, se têm ou não necessidades de acolhimento especiais. A natureza destas necessidades deve ser então especificada, a fim de decidir o que fazer, isto é, se é necessário tratamento médico ou basta um alojamento especial, etc.

Além disso, o artigo continua a prever que as condições de acolhimento especiais reveladas após o exame inicial prescrito no artigo 22.º não podem ser ignoradas. Trata-se especialmente de determinados distúrbios traumáticos que, pela sua natureza, podem revelar-se algum tempo mais tarde.

Por último, o artigo especifica que a identificação de condições de acolhimento especiais não prejudica a apreciação dos pedidos de protecção internacional, a fim de tornar claro se essas necessidades de acolhimento são ou não relevantes para a atribuição de protecção internacional ao abrigo da Directiva Qualificação.

Artigo 23.º [ex-artigo 22.º]

É acrescentado o n.º 4 (ex-artigo 18.º, n.º 3), para que todos os aspectos relativos aos menores se reúnam num único artigo. A palavra «costume» foi substituída por «práticas nacionais dos Estados-Membros em questão», para garantir a coerência com a definição de menores não acompanhados e de membros da família, respectivamente das alíneas f) e c) do artigo 2.º.

Artigo 24.º [ex-artigo 23.º]

O n.º 1 foi alterado para garantir a coerência com a proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo.

O n.º 2 foi aditado e clarifica os poderes e o papel do representante de menores não acompanhados, em consonância com os debates no Conselho e a proposta alterada da Directiva Procedimentos de Asilo.

O n.º 2 lembra também que o interesse superior dos menores deve ser garantido nos casos em que os Estados-Membros decidirem colocar menores não acompanhados de 16 anos ou mais em centros de acolhimento para requerentes de asilo adultos. O n.º 3 é simplificado: refere-se a «mecanismos» e não a «procedimentos da lei nacional», no que se refere à localização de menores não acompanhados. Além disso, em consonância com os debates do Conselho, o número inclui a seguinte frase: «se necessário com a ajuda de organizações internacionais ou outras organizações competentes.»

Artigo 25.º [ex-artigo 24.º]

Adaptação linguística menor: é aditada a frase «violação ou outros actos graves de violência» no n.º 2, para garantir a coerência com o n.º 1.

Artigo 26.º [ex-artigo 25.º]

A redacção do n.º 2 foi alterada para se adaptar à redacção do artigo 9.º, n.º 5, relativamente ao acesso a assistência jurídica gratuita.

Artigo 27.º [ex-artigo 26.º]

Sem alterações.

Artigo 28.º [ex-artigo 27.º]

O artigo 28.º já não refere a obrigação de elaborar um relatório anual. Estabelece, porém, um prazo para os Estados-Membros enviarem um primeiro conjunto de informações, nos termos do Anexo I da proposta.

Artigo 29.º [ex-artigo 28.º]

Sem alterações.

Artigo 30.º [ex-artigo 29.º]

A Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório dois anos após o prazo de transposição da directiva.

Anexo I

O mecanismo de envio de relatórios e informações é mantido na directiva alterada. No entanto, à luz dos debates no Conselho e das preocupações em termos de encargos administrativos, o nível de pormenor foi substancialmente reduzido, incluindo agora apenas as disposições essenciais da directiva relativamente às quais o seguimento seria difícil na ausência das informações necessárias. Os prazos foram também alterados; após o prazo fixado no artigo 28.º, n.º 2, os Estados-Membros só devem voltar a enviar informações em caso de alteração substancial da legislação ou práticas nacionais que modifiquem as informações originalmente enviadas.