



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (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 adotada pelo Conselho tendo em vista a adoção de uma proposta de
regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e
mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido
de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de
um país terceiro ou um apátrida**

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 adotada pelo Conselho tendo em vista a adoção de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida

1. Contexto

Data de transmissão da proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho [documento COM(2008) 820 final/2 – 2008/0243 (COD)]:	6 de dezembro de 2008
Data dos pareceres do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões:	Junho e outubro de 2009, respetivamente
Data da posição do Parlamento Europeu em primeira leitura:	6 de maio de 2009
Data prevista de adoção da posição do Conselho [documento COM(2008) 820 final/2 – 2008/0243 (COD)]:	7 de junho de 2013

2. Objetivo da proposta da Comissão

A proposta altera o Regulamento de Dublin de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro, e visa aumentar a eficiência do sistema e garantir que as necessidades dos requerentes de proteção internacional são contempladas de forma abrangente no mecanismo de determinação de responsabilidade. Além disso, pretende dar uma melhor resposta às situações de pressão extraordinária a nível das infraestruturas de acolhimento e dos sistemas de asilo dos Estados-Membros e às situações em que não existe um nível adequado de proteção dos requerentes de proteção internacional.

3. Observações sobre a posição do Conselho

Na sequência da proposta de reformulação da Comissão em dezembro de 2008, os legisladores alcançaram uma posição política comum sobre os elementos essenciais do projeto de regulamento, em julho de 2012. A posição comum foi aprovada informalmente pelo Coreper, em 18 de julho de 2012, e pela Comissão LIBE, em 19 de setembro de 2012, através de uma votação de orientação. No que diz respeito à questão dos atos delegados e atos de execução previstos no Regulamento de Dublin, foi alcançado um acordo político em 14 de novembro, aprovado pela Comissão LIBE através de uma votação de orientação em 27 de novembro de 2012.

O Coreper subscreveu a posição comum sobre o Regulamento de Dublin no seu conjunto em 27 de novembro.

Em 30 de novembro, o presidente da Comissão LIBE enviou uma carta ao Presidente do Conselho indicando que, se o Conselho transmitisse formalmente o texto conforme acordado, ele próprio, numa próxima sessão plenária do PE, recomendaria aos membros da Comissão LIBE e subsequentemente ao Plenário que adotassem a posição comum sem alterações.

As principais diferenças entre a posição comum e a proposta da Comissão de 2008 são indicadas de seguida.

I. Aumentar a eficiência do sistema

A proposta da Comissão mantinha o mesmo princípio geral de que a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional cabe ao Estado-Membro que mais contribuiu para a entrada ou residência do requerente no território dos Estados-Membros, com algumas exceções destinadas a preservar a unidade das famílias. Em particular, a proposta introduziu prazos para a apresentação dos pedidos de retoma e reduziu o prazo de resposta aos pedidos de informação. Foi introduzido um prazo de resposta aos pedidos apresentados por razões humanitárias, especificando-se que tais pedidos podem ser apresentados em qualquer altura. As cláusulas relativas à cessação da responsabilidade foram clarificadas no que se refere às circunstâncias específicas em que tais cláusulas são aplicáveis. Foram aditadas regras em matéria de transferências indevidas e custos das transferências.

A posição comum limita a possibilidade de apresentar um pedido por razões humanitárias, cingindo-a ao período que antecede a primeira decisão quanto ao fundo. A Comissão entende que esta alteração pretende impedir abusos sob a forma de pedidos repetidos no caso de a primeira decisão quanto ao fundo ser negativa. Os prazos para a apresentação de pedidos, de resposta aos mesmos e de execução das transferências foram reduzidos para os casos de pessoas em regime de retenção sujeitas a um procedimento de Dublin (ver alínea c) infra).

II. Reforçar a proteção dos requerentes sujeitos a um procedimento de Dublin

Suspensão das transferências/mecanismo de alerta rápido

A proposta da Comissão visava estabelecer um procedimento excecional de suspensão de transferências decorrentes do Regulamento de Dublin para um determinado Estado-Membro, durante um período temporário, em duas situações distintas: em caso de pressão extraordinária e para assegurar que todos os requerentes de proteção internacional recebem um nível adequado de proteção em todos os Estados-Membros.

A posição comum não aprova a introdução de um mecanismo desta natureza no Regulamento de Dublin, por receio de que tal possa atrair a imigração irregular e incitar os Estados-Membros a desrespeitarem as obrigações impostas pela legislação da UE.

A posição comum substituiu as disposições de suspensão das transferências pela criação de um mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises. Este sistema visa sobretudo detetar e solucionar as causas fundamentais dos problemas com potencial para gerarem crises de asilo. Reforça igualmente a mensagem transmitida em matéria de solidariedade e proteção dos direitos fundamentais. Além disso, em conjugação com o novo segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 3.º, garante o mesmo nível de proteção aos requerentes, conforme previsto na proposta da Comissão de suspender as transferências, cumprindo assim os objetivos visados.

Direito efetivo de recurso contra decisões de transferência

Não existem disposições no atual Regulamento de Dublin sobre o direito efetivo de recurso. A proposta da Comissão introduziu três inovações principais no atual sistema: 1. estabeleceu o direito de interpor um recurso efetivo contra uma decisão de transferência; 2. introduziu a regra, segundo a qual as autoridades devem examinar oficiosamente a necessidade de suspender a execução de uma decisão de transferência e a pessoa em causa tem de permanecer no território até ser tomada uma decisão sobre a suspensão; e 3. previu que a assistência jurídica e/ou representação sejam gratuitas se a pessoa em causa não puder suportar os respetivos custos.

No que diz respeito ao **efeito suspensivo, a posição comum prevê o seguinte sistema baseado em opções:**

- (1) Efeito suspensivo automático (se for interposto recurso, a pessoa terá sempre o direito de permanecer no território até à decisão final);
- (2) Efeito suspensivo automático por um período de tempo limitado (idêntico ao primeiro, com a diferença de que o órgão jurisdicional é chamado a pronunciar-se sobre a necessidade de o requerente permanecer no território, na pendência do recurso, num período de tempo predeterminado, o qual deve ser suficiente para permitir a apreciação rigorosa do pedido);
- (3) Efeito suspensivo mediante pedido (a suspensão da transferência não é aplicada automaticamente a todos os requerentes que interpõem recurso contra uma decisão de transferência, mas apenas aos que a solicitem; a transferência é consequentemente suspensa durante o período de tempo necessário para o órgão jurisdicional se pronunciar sobre o assunto).

Além disso, foi introduzida uma nova disposição, que prevê que o requerente não pode ser transferido para um Estado-Membro em que existe um risco de violação dos direitos fundamentais. Em termos gerais, os objetivos da Comissão foram mantidos, na medida em que haverá sempre um órgão jurisdicional a examinar, para todos os casos, se a pessoa pode ser transferida enquanto se encontra no território em questão.

No que se refere à assistência jurídica gratuita, a posição comum prevê uma avaliação aprofundada por uma autoridade administrativa, acompanhada de salvaguardas adicionais para os requerentes, garantindo essencialmente o seu direito de recurso perante um órgão jurisdicional contra a recusa de assistência jurídica gratuita.

A Comissão entende que estas salvaguardas são suficientes para garantir um nível adequado de recurso efetivo ao requerente, mesmo que a assistência jurídica gratuita seja considerada a pedido, uma vez que o requerente pode sempre recorrer junto de um órgão jurisdicional contra a decisão de recusa de assistência jurídica gratuita. Além disso, a avaliação é um fator importante para ajudar os Estados-Membros a evitar abusos decorrentes de pedidos infundados de assistência gratuita.

Retenção

Não existem atualmente disposições específicas sobre a retenção de pessoas sujeitas a um procedimento de Dublin. A proposta da Comissão tinha por objetivo garantir que a retenção de pessoas durante o procedimento de Dublin não fosse arbitrária, introduzindo as seguintes condições e garantias principais: as pessoas não podem ser mantidas em regime de retenção pelo simples facto de serem requerentes de proteção internacional; as pessoas objeto de uma decisão de transferência podem também ser retidas se existir um risco significativo de fuga (definido no texto); a retenção não pode exceder o tempo razoavelmente necessário para

cumprir as formalidades administrativas para a realização da transferência; as garantias e condições de retenção previstas na Diretiva das condições de acolhimento são recapituladas no Regulamento de Dublin.

Durante as negociações, por razões de coerência jurídica, optou-se por juntar num único instrumento de asilo, nomeadamente na Diretiva das condições de acolhimento, todas as disposições necessárias no que toca às garantias aplicáveis a pessoas retidas e às condições de retenção. Apenas as condições e os motivos específicos do procedimento de Dublin devem ser definidos no próprio Regulamento de Dublin.

A posição comum reflete este aspeto e introduz:

- uma referência à Diretiva relativa às condições de acolhimento, cujas garantias e condições de retenção se aplicam às pessoas retidas durante o procedimento de Dublin, juntamente com a clarificação de que uma pessoa sujeita ao procedimento de Dublin só pode ser retida por motivos relativos ao Regulamento de Dublin;
- o princípio de que uma pessoa não pode ser mantida em regime de retenção pelo simples facto de estar sujeita ao procedimento de Dublin (alargando assim o âmbito da proteção aos antigos requerentes de proteção internacional, que eram anteriormente abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao regresso e podem agora beneficiar de maior proteção);
- prazos bem definidos para cada etapa do procedimento de Dublin, assegurando que uma pessoa não pode ser retida, no total, por mais de 3 meses (para as pessoas não retidas, o procedimento de Dublin pode durar até 11 meses), caso contrário, deverá ser libertada. O tempo de retenção tem em conta os diferentes calendários sob efeito suspensivo, que pode agora ser inferior à duração do recurso, garantindo assim que uma pessoa não está a ser mantida abusivamente em regime de retenção por mais tempo do que a duração do efeito suspensivo.

A posição comum satisfaz os objetivos da proposta da Comissão e vai ainda mais além, prevendo um período de retenção máxima de três meses.

Pessoas vulneráveis – menores e pessoas dependentes

A proposta da Comissão introduziu diversas alterações no atual Regulamento de Dublin no sentido de aumentar o nível de proteção dos menores, em especial dos menores não acompanhados. Em particular no que se refere à definição de «membros da família», a proposta da Comissão alargou-a em três aspetos: 1. suprimiu a condição de os menores serem dependentes para serem reconhecidos como membros da família do requerente; 2. previu a possibilidade de os filhos menores casados serem «membros da família», sempre que seja do seu interesse superior residir com o requerente; e 3. incluiu os irmãos menores solteiros do requerente, se este for menor e solteiro.

Relativamente às pessoas dependentes, as antigas disposições das cláusulas humanitárias foram introduzidas na hierarquia dos critérios, nomeadamente no início, juntamente com os motivos familiares.

A posição comum inclui um novo considerando, que esclarece que os direitos e garantias aplicáveis a requerentes ao abrigo da Diretiva relativa aos procedimentos de asilo abrangem igualmente as pessoas sujeitas a um procedimento de Dublin, sob reserva das limitações do âmbito de aplicação ao Reino Unido e à Irlanda. Limita a família aos membros nucleares, tal como acordado na Diretiva relativa ao estatuto de refugiado, mas introduz referências aos membros da família alargada nos artigos pertinentes. Aceita incluir menores casados na

definição de «menores não acompanhados». Introduce uma definição do termo «familiar», remetendo para tias, tios ou avós de um menor. Prevê a obrigação de os Estados-Membros adotarem uma atitude pró-ativa e começarem a procurar a família dos menores não acompanhados. Permite a reunificação dos menores não acompanhados com familiares e irmãos, quando não estiverem acompanhados pelos cônjuges.

O critério relativo a dependentes é excluído da hierarquia dos critérios, uma vez que os Estados-Membros devem, «em princípio», mantê-los junto de familiares.

No que diz respeito à situação dos menores não acompanhados sem familiares ou parentes no território da UE, a posição comum prevê que o Estado-Membro responsável é aquele onde o menor tenha apresentado o pedido de proteção internacional. Uma Declaração é anexada ao projeto de regulamento, estabelecendo que a Comissão apresentará uma nova proposta sobre esta questão quando o Tribunal de Justiça da União Europeia tiver proferido o seu acórdão sobre o Processo preliminar C-648/11, refletindo os respetivos resultados:

O Parlamento Europeu e o Conselho convidam a Comissão a considerar, sem prejuízo do seu direito de iniciativa, a possibilidade de rever o artigo 8.º, n.º 4, da reformulação do Regulamento de Dublin quando o Tribunal de Justiça tiver proferido o seu acórdão sobre o Processo C-648/11 MA e outros c/ Secretary of State for the Home Department ou, o mais tardar, nos prazos previstos no artigo 41.º do Regulamento de Dublin. O Parlamento Europeu e o Conselho exercerão então as respetivas competências legislativas, tendo em conta o interesse superior do menor. Num espírito de compromisso e a fim de assegurar a adoção imediata da proposta, a Comissão aceita analisar o convite, no pressuposto de que se circunscreve às circunstâncias específicas enunciadas e de que não abre um precedente.

A Comissão considera que a posição comum garante o nível de proteção previsto na proposta da Comissão e introduz até padrões de acolhimento em determinados aspetos (garante, por exemplo, uma reunificação incondicional de irmãos de qualquer idade ou estatuto jurídico sem quaisquer condicionalismos adicionais). O facto de a noção de familiar de um menor não acompanhado estar agora definida facilita o controlo da sua aplicação prática.

No que diz respeito às pessoas dependentes, a posição comum pode ser aceite, uma vez que, embora tal critério tenha sido excluído da hierarquia, passa a fazer parte de uma disposição obrigatória, sujeita a derrogação em casos excecionais. A formulação atual implica que, salvo em condições mais favoráveis, as pessoas dependentes devem ser mantidas ou levadas para junto da família.

Direito à informação e entrevista pessoal

A proposta da Comissão alargou e alterou as disposições atuais em matéria de informação, especificando que as informações devem ser fornecidas ao requerente por escrito, numa língua que o candidato compreenda ou se possa razoavelmente presumir que compreenda, e prevendo a oportunidade de uma entrevista pessoal, a fim de informar o requerente sobre este procedimento e recolher as informações necessárias para determinar o Estado-Membro responsável.

A posição comum torna obrigatória a entrevista pessoal, exceto em alguns casos excecionais, e incorpora a obrigação de informar o requerente, não só dos critérios, mas também da respetiva hierarquia, incluindo do facto de que o pedido pode acabar por ser analisado por um Estado-Membro que não seja o responsável segundo a hierarquia de critérios (cláusula de soberania) e de que a pessoa pode pedir a suspensão da transferência.

A Comissão considera que a posição comum assegura um bom nível de informação ao requerente, quer por escrito, quer através da entrevista obrigatória, cumprindo, em larga medida, os objetivos da Comissão.

III. Atos delegados e atos de execução

A proposta da Comissão foi apresentada antes do Tratado de Lisboa e, por conseguinte, não atribuía à Comissão competências para adotar atos delegados ou de execução. No entanto, a proposta remetia para o procedimento estabelecido no artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE (procedimento de regulamentação) no que respeita à adoção de um folheto comum, às disposições sobre os menores e as pessoas dependentes, ao formulário-tipo para o envio dos pedidos de tomada ou retomada a cargo, às listas de provas e indícios, ao salvo-conduto e à criação de uma rede de comunicação eletrónica, e remetia também para o artigo 5.º, alínea a), da mesma decisão (procedimento de regulamentação com controlo) no que diz respeito aos critérios complementares para a reunificação dos menores e das pessoas dependentes com a família e os parentes, à realização das transferências e ao pagamento dos custos das transferências.

Em comparação com a proposta da Comissão, a posição comum mantém a possibilidade de adotar atos de execução no âmbito de todas as questões para as quais a Comissão propôs procedimentos de execução, tendo aditado a competência de adoção de um atestado de saúde comum e de um formulário-tipo para o intercâmbio de informações sobre os membros da família e os parentes dos menores.

Além disso, a posição comum prevê a atribuição de competências à Comissão para adotar atos delegados que contenham regras complementares sobre a reunificação dos menores e pessoas dependentes com a respetiva família e parentes; um considerando sublinha que a Comissão deve realizar consultas a peritos, incluindo a todas as autoridades nacionais competentes. A possibilidade de adotar regras complementares relativas aos custos das transferências não foi aceite, já que o Conselho entende que as regras do ato de base são suficientes neste contexto. No que se refere às transferências, a posição comum prevê apenas a possibilidade de adotar regras uniformes de execução, mas não regras complementares. O período concedido ao Parlamento Europeu e ao Conselho para eventuais objeções a um ato delegado adotado pela Comissão foi fixado em quatro meses, sendo este prazo prorrogável por mais dois meses por iniciativa do Parlamento Europeu ou do Conselho.

No que respeita ao poder de adotar atos de execução, a posição comum limita as competências da Comissão, estabelecendo que esta não pode adotar um ato, se o comité que presta assistência não emitir parecer sobre a proposta. A Comissão elaborou uma Declaração sobre este assunto, que será anexada ao texto final:

A Comissão sublinha que é contrário à letra e ao espírito do Regulamento (UE) n.º 182/2011 (JO L 55 de 28.2.2011, p. 13) invocar de forma sistemática o artigo 5.º, n.º 4, segundo parágrafo, alínea b). O recurso a esta disposição deve responder a uma necessidade específica de afastamento da regra de princípio segundo a qual a Comissão pode adotar um projeto de ato de execução quando não é emitido um parecer. Uma vez que constitui uma exceção à regra geral estabelecida pelo artigo 5.º, n.º 4, o recurso ao segundo parágrafo, alínea b), não pode ser visto simplesmente como um «poder discricionário» do legislador, devendo antes ser interpretado de forma restritiva e, por conseguinte, ser fundamentado.

Por último, uma Declaração da Comissão esclarece que, ao propor atos de execução a este respeito, a Comissão garantirá o cumprimento dos padrões de transferência, tal como estipulados no Regulamento n.º 1560/2003:

Em aplicação do presente regulamento, a Comissão reitera, ao propor condições uniformes para aplicação das disposições sobre transferências, segundo o previsto no presente regulamento, que garantirá que sejam cumpridos os atuais padrões de transferência, estipulados nos artigos 7.º a 10.º do Regulamento (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003.

4. Conclusão

A posição comum satisfaz o objetivo principal da proposta da Comissão. Em particular, confere um valor acrescentado aos atuais padrões de tratamento dos requerentes sujeitos a um procedimento de Dublin. Garante o seu direito à informação e o acesso a um recurso efetivo contra decisões de transferência e introduz regras claras em matéria de retenção e acesso a assistência jurídica gratuita, questões que não eram abrangidas pelo atual instrumento. Proporciona um ambiente mais previsível às relações entre Estados-Membros e condições mais favoráveis à reunificação de pessoas vulneráveis, em particular os menores não acompanhados com a sua família ou parentes. O texto da posição do Conselho é pois conforme, em grande medida, com a proposta da Comissão, merecendo a sua aprovação.