



Bruxelas, 26.6.2014
COM(2014) 382 final

2014/0202 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) n.º 604/2013 no que se refere à determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um menor não acompanhado por um membro da família, irmão ou outro familiar legalmente presente num Estado-Membro

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

- Justificação da proposta

A presente proposta tem por objetivo alterar o artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, 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 por um apátrida¹ (a seguir designado por Regulamento de Dublin III).

Durante as negociações do Regulamento de Dublin III, os legisladores acordaram em deixar em aberto a questão dos menores não acompanhados que solicitam proteção internacional na União Europeia e que não tenham um membro da família, um irmão ou outro familiar no território dos Estados-Membros, assim como em manter essencialmente inalterada a disposição correspondente, o artigo 8.º, n.º 4 (ou seja, refletindo o teor do artigo 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 343/2003/CE do Conselho, de 18 de fevereiro 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 (a seguir designado por Regulamento de Dublin)², e, por último, em emitir uma declaração, anexa ao Regulamento, com o seguinte teor:

«O Conselho e o Parlamento Europeu 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 um 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 46.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».

A Comissão concordou, através da mesma declaração, com a abordagem proposta:

«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».

Em 6 de junho de 2013, o Tribunal de Justiça da União Europeia proferiu o seu acórdão no processo C-648/11, tendo considerado que:

«O artigo 6.º, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro 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, deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias como as do processo principal, em que um menor não acompanhado, que não tenha qualquer membro da família legalmente presente no território de um Estado-Membro e tenha apresentado pedidos de asilo em mais de um Estado-Membro, designa como «Estado-Membro responsável» aquele em que o menor se encontra depois de aí ter apresentado um pedido de asilo».

- Objetivos da proposta

¹ JO L 180 de 29.6.2013, p. 31.

² JO L 50 de 25.2.2003, p. 1.

A presente proposta tem devidamente em conta a decisão do Tribunal de Justiça no processo C-648/11. Pretende pôr termo à atual ambiguidade da disposição relativa aos menores não acompanhados e que não têm membros da família, irmãos ou familiares no território dos Estados-Membros, conferindo segurança jurídica quanto à responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional em tais casos.

2. RESULTADOS DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Não foram necessárias consultas específicas ou avaliações de impacto para preparar a presente proposta, na medida em que esta tem um objetivo muito específico e se insere no seguimento do longo processo de consulta e avaliação de impacto empreendido pela Comissão para preparar a sua proposta de reformulação do Regulamento (CE) n.º 343/2003/CE do Conselho (COM(2008)820 final). Por conseguinte, as consultas efetuadas pela Comissão aquando da preparação da referida proposta são aplicáveis à presente proposta.

A Comissão considera que a proposta de alteração do artigo 8.º, n.º 4, deve ser apresentada o mais rapidamente possível, a fim de garantir a segurança jurídica no que se refere às disposições sobre menores não acompanhados no âmbito do «procedimento de Dublin». Além disso, é indispensável ter uma versão final do referido artigo antes de se definir regras complementares sobre menores não acompanhados, com base no artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

- Síntese da ação proposta

A presente proposta aborda a questão da responsabilidade pela análise de um pedido de asilo apresentado por um menor não acompanhado e que não tenha membros da família, irmãos ou outros familiares no território da UE. A nova disposição proposta abrange os dois casos possíveis de menores não acompanhados que se encontrem nessa situação:

O n.º 4-A abrange as situações semelhantes à que foi apreciada no processo C-648/11, ou seja, um menor não acompanhado que não tenha membros da família, irmãos ou outros familiares no território da União Europeia e que tenha apresentado múltiplos pedidos de asilo, incluindo no Estado-Membro em que se encontra. Neste caso, o Estado-Membro responsável é determinado de acordo com o acórdão do Tribunal de Justiça, ou seja, a responsabilidade incumbe ao Estado-Membro onde o menor tiver apresentado o pedido e onde se encontrar nesse momento. O objetivo desta regra é impedir que o procedimento de determinação do Estado-Membro responsável se prolongue desnecessariamente e permitir que os menores não acompanhados possam ter acesso imediato aos procedimentos para a determinação do estatuto de proteção internacional. É introduzida uma referência ao interesse superior do menor a fim de permitir exceções a esta regra nos casos em que as circunstâncias individuais indiquem que a permanência no território do Estado-Membro em que se encontra pode prejudicar o interesse superior do menor.

O n.º 4-B contempla as situações em que o menor que requer proteção internacional se encontra no território de um Estado-Membro sem aí ter apresentado qualquer pedido. Propõe-se que o Estado-Membro dê ao menor a possibilidade de apresentar um pedido, após o ter informado desse direito e das respetivas implicações. O menor tem assim duas alternativas: ou requer proteção internacional nesse Estado-Membro ou opta por não a requerer. Se apresentar um pedido às autoridades do Estado-Membro, aplicam-se as circunstâncias previstas no n.º 4-A, ou seja, esse Estado-Membro será responsável pela

análise do pedido. Consequentemente, o menor permanecerá no Estado-Membro onde se encontra e o seu pedido será aí examinado, desde que isso corresponda ao seu interesse superior. A outra possibilidade consiste em transferir o menor para o Estado-Membro relativamente ao qual uma avaliação do seu interesse superior indique como sendo o mais adequado (essa avaliação pode incluir, embora não exclusivamente, o facto de estar em curso ou de já ter sido encerrado por decisão final um procedimento de análise de um pedido de proteção internacional).

A eventualidade de o menor decidir não apresentar um novo pedido no Estado-Membro onde se encontra não foi tida em conta no processo C-648/11. No entanto, essa situação deve ser contemplada no regulamento, a fim de evitar lacunas nos critérios de atribuição da responsabilidade. A solução proposta é que o Estado-Membro responsável seja aquele onde o menor tiver apresentado o pedido mais recente. Esta regra visa proporcionar segurança no que respeita à determinação do Estado-Membro responsável, mediante a introdução de uma regra precisa e previsível. Acrescenta-se uma referência ao interesse superior do menor, a fim de evitar, como no n.º 4-A, qualquer transferência que possa ser contrária a seu interesse superior.

O n.º 4-C tem por objetivo assegurar que a avaliação do interesse superior do menor é efetuada em colaboração entre o Estado-Membro requerido e o Estado-Membro requerente, a fim de estabelecer de comum acordo o Estado-Membro responsável pelo menor e prevenir conflitos de interesse.

As garantias dos menores enumeradas no artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 são aplicáveis a todos os menores objeto dos procedimentos previstos no presente regulamento. Por conseguinte, foi considerado desnecessário incluir uma referência explícita às disposições do artigo 6.º no que se refere aos menores não acompanhados que se encontram numa das situações descritas no artigo 8.º, n.º 4.

O n.º 4-D não prevê qualquer critério de atribuição da responsabilidade mas enuncia uma regra que permite que os Estados-Membros se informem reciprocamente das responsabilidades assumidas recentemente. Isto permite ao Estado-Membro anteriormente responsável pela execução de um «procedimento de Dublin» encerrar o processo na sua administração interna. Este aspeto é particularmente relevante para prevenir abusos do sistema, quando o menor se desloca para um outro Estado-Membro com o único objetivo de prolongar a sua estada no território da UE. A disposição é análoga à prevista no artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 604/2013, que prevê a mesma exigência de informação no que se refere à cláusula de soberania.

- Geometria variável

A presente proposta altera o Regulamento (UE) n.º 604/2013, recorrendo à mesma base jurídica, nomeadamente o artigo 78.º, n.º 2, alínea e), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O título V do TFUE não se aplica ao Reino Unido nem à Irlanda, a menos que estes dois países decidam o contrário, em conformidade com as disposições do Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao TFUE.

O Reino Unido e a Irlanda estão vinculados pelo Regulamento (UE) n.º 604/2013, na sequência da notificação da intenção de participarem na aprovação e na aplicação desse regulamento, com base no Protocolo acima referido. A posição destes Estados-Membros no que se refere ao Regulamento (UE) n.º 604/2013 não afeta a sua eventual participação no regulamento alterado.

Nos termos do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE e ao TFUE, a Dinamarca não participa na adoção pelo Conselho das medidas relativas ao título V do TFUE (com exceção das «medidas que determinem quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros» e das «medidas relativas à criação de um modelo-tipo de visto»). Contudo, uma vez que a Dinamarca aplica o atual Regulamento de Dublin, por força de um acordo internacional que celebrou com a Comunidade Europeia em 2006³, deve, em conformidade com o artigo 3.º desse acordo, notificar a Comissão da sua decisão de aplicar ou não o regulamento alterado.

- Impacto da proposta nos países terceiros associados ao sistema de Dublin

Paralelamente à associação de vários países terceiros ao acervo de Schengen, a Comunidade concluiu vários acordos que também associam estes países ao acervo de Dublin/Eurodac:

- Acordo de associação da Islândia e da Noruega, concluído em 2001⁴;
- Acordo de associação da Suíça, concluído em 28 de fevereiro de 2008⁵;
- Protocolo de associação do Liechtenstein, assinado em 28 de fevereiro de 2008⁶.

A fim de criar direitos e obrigações entre a Dinamarca – que, como acima explicado, foi associada ao acervo Dublin/EURODAC por um acordo internacional – e os países associados acima mencionados, foram concluídos dois outros instrumentos entre a Comunidade e esses países associados⁷.

Em conformidade com os três acordos supracitados, os países associados devem aceitar sem exceções o acervo de Dublin/EURODAC e o seu desenvolvimento. Não participam na adoção de quaisquer atos que alterem ou desenvolvam o acervo de Dublin (incluindo, portanto, a presente proposta), mas devem notificar à Comissão num determinado prazo a sua decisão de aceitar ou não o conteúdo desse ato uma vez aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. No caso de a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Liechtenstein não aceitarem um ato de alteração ou de desenvolvimento do acervo de Dublin/EURODAC, aplica-se a «cláusula de guilhotina», que resulta na anulação dos acordos respetivos, salvo se o Comité Misto instituído pelos acordos decidir em contrário por unanimidade.

³ Acordo entre a Comunidade Europeia e o Reino da Dinamarca relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado na Dinamarca ou em qualquer outro Estado-Membro da União Europeia e ao sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin, JO L 66 de 8.3.2006, p. 38.

⁴ Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega (JO L 93 de 3.4.2001, p. 40).

⁵ Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro ou na Suíça (JO L 53 de 27.2.2008, p. 5).

⁶ Protocolo entre a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro ou na Suíça (JO L 160 de 18.6.2011, p. 39).

⁷ Protocolo entre a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro ou na Suíça (concluído em 24.10.2008, JO L 161 de 24.6.2009, p. 8) e Protocolo ao Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega (JO L 93 de 3.4.2001).

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) n.º 604/2013 no que se refere à determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um menor não acompanhado por um membro da família, irmão ou outro familiar legalmente presente num Estado-Membro

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 78.º, n.º 2, alínea e),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁸,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões⁹,

Considerando o seguinte:

Considerando o seguinte:

- (1) O Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁰ estipula que o Estado-Membro em que o menor não acompanhado tiver apresentado o pedido de proteção internacional deve ser o Estado-Membro responsável pela análise desse pedido.
- (2) Após a adoção do Regulamento (UE) n.º 604/2013, o Tribunal de Justiça decidiu, no acórdão C-648/11, que, se um menor não acompanhado que não tenha um membro da família legalmente presente no território de um Estado-Membro tiver apresentado pedidos de asilo em mais de um Estado-Membro, o Estado-Membro em que se encontra após aí ter apresentado um pedido de asilo deve ser considerado o Estado-Membro responsável.
- (3) O acórdão não abordou a situação dos menores não acompanhados que não tenham qualquer membro da família legalmente presente no território de um Estado-Membro, que tenham apresentado pedidos de asilo em um ou mais Estados-Membros e se encontrem no território de um Estado-Membro sem ter apresentado qualquer pedido. A fim de garantir uma regulação coerente sobre menores não acompanhados e evitar a insegurança jurídica, o presente regulamento deve prever igualmente os critérios para a determinação do Estado-Membro responsável nessa situação.

⁸ JO C , , p. .

⁹ JO C , , p. .

¹⁰ Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, 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 por um apátrida (JO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

- (4) Segundo o teor do acórdão, o Estado-Membro responsável deve informar em conformidade o Estado-Membro onde o primeiro pedido tiver sido apresentado. Uma vez que o pedido de asilo deve ser apreciado por um único Estado-Membro, o Estado-Membro responsável deve informar da sua decisão o Estado-Membro anteriormente responsável, o Estado-Membro que conduz o processo de determinação do Estado-Membro responsável ou o Estado-Membro requerido para efeitos de tomada ou retomada a cargo do menor, consoante o caso.
- (5) [Nos termos do artigo 3.º e do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, esses Estados-Membros notificaram a intenção de participar na adoção e na aplicação do presente regulamento.]
- (6) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção do presente regulamento, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação,
- (7) O Regulamento (UE) n.º 604/2013 deve, por conseguinte, ser alterado em conformidade,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

No artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013, o n.º 4 passa a ter a seguinte redação:

- «4-A Se o menor não acompanhado não tiver qualquer membro da família, irmão ou familiar que se encontre legalmente num Estado-Membro, tal como referidos nos n.ºs 1 e 2, o Estado-Membro responsável será aquele em que o menor não acompanhado tiver apresentado o pedido de proteção internacional e em que se encontre, desde que tal seja no interesse superior do menor.
- 4-B Se o requerente referido no n.º 4-A se encontrar no território de um Estado-Membro sem aí ter apresentado qualquer pedido, esse Estado-Membro deve informar o menor não acompanhado de que tem o direito de apresentar um pedido e proporcionar-lhe possibilidades efetivas de apresentar o pedido nesse Estado-Membro.
- Se o menor não acompanhado a que se refere o primeiro parágrafo apresentar um pedido no Estado-Membro em que se encontra, esse Estado-Membro será responsável pela análise do mesmo, desde que tal seja no interesse superior do menor.
- Se o menor não acompanhado a que se refere o primeiro parágrafo não apresentar qualquer pedido no Estado-Membro em que se encontra, o Estado-Membro responsável será aquele onde o menor não acompanhado tiver apresentado o pedido mais recente, desde que tal seja no interesse superior do menor.
- 4-C O Estado-Membro a que é solicitado que retome a seu cargo um menor não acompanhado deve cooperar com o Estado-Membro em que este se encontra, a fim de avaliar o interesse superior do menor.
- 4-D O Estado-Membro considerado responsável nos termos do n.º 4-A deve informar os seguintes Estados-Membros, conforme o caso:

- (a) o Estado-Membro anteriormente responsável;
- (b) o Estado-Membro que conduz o processo de determinação do Estado-Membro responsável;
- (c) o Estado-Membro que foi requerido para efeitos de tomada a cargo do menor não acompanhado;
- (d) o Estado-Membro que foi requerido para efeitos de retomada a cargo do menor não acompanhado;

Essa informação deve ser enviada por intermédio da rede de comunicação eletrónica DubliNet, instituída pelo artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1560/2003.»

Artigo 2.º

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-Membros, em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente