

Proposta de Lei 187 - XII
que altera a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho

Aspectos Essenciais

Conselho Português para os Refugiados

1

Fevereiro de 2014

Mónica Farinha

João Vasconcelos

Nota

Para melhor compreensão foram transcritos a preto os artigos da Lei 27/2008, de 30 de Junho que se mantém inalterados e a vermelho as alterações introduzidas pela Proposta de lei 187-XII

Do Reconhecimento CPR

Artigo 13.º

Apresentação do pedido

- 1 - O estrangeiro ou apátrida, que entre em território nacional a fim de obter proteção internacional, deve apresentar sem demora o seu pedido ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ou a qualquer outra autoridade policial, podendo fazê-lo por escrito ou oralmente, sendo neste caso lavrado auto.
- 2 - Qualquer autoridade policial que receba o pedido referido no n.º 1 remete-o ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no prazo de quarenta e oito horas.
- 3 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa, imediatamente, **o representante do ACNUR, ou organização não governamental que atue em seu nome**, da apresentação do pedido de proteção internacional, podendo estes contactar o requerente logo após a receção de tal comunicação com o objetivo de o informar sobre o respetivo procedimento, bem como sobre a sua possível intervenção no mesmo, a qual depende de consentimento do requerente.
- 4 - O requerente pode solicitar, até à decisão do pedido de proteção internacional, a sua extensão aos membros da família que o acompanhem, quer sejam menores ou maiores, devendo, neste caso, o pedido ser precedido de consentimento prévio expresso das pessoas a cargo, sob pena de inadmissibilidade.
- 5 - Antes de ser solicitado o consentimento prévio a que se refere o número anterior, os membros da família devem ser informados, em privado, das consequências processuais relevantes da apresentação de um pedido em seu nome e do direito que lhes assiste de apresentar um pedido de proteção internacional separado.
- 6 - O requerente menor pode apresentar um pedido em seu nome.
- 7 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede ao registo do pedido de proteção internacional no prazo de três dias úteis após a apresentação do mesmo.



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Comentário:

A presente proposta operou, na sequência das observações apresentadas pelo CPR, uma alteração relevante ao regime previsto no anteprojecto neste particular, que limitava significativamente o papel consultivo do CPR, e do ACNUR, no âmbito do procedimento de asilo.

Semelhante opção, manifestamente desconforme com um regime unanimemente sufragado pela Assembleia da República em duas ocasiões anteriores nos últimos 15 anos – respectivamente, quanto à Lei n.º 15/98, de 26 de Março e Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho – bem como com o previsto no artigo 29º da Directiva 2013/32/EU, foi agora temperada, no que ao CPR diz respeito, pela consagração de um papel de supervisão do procedimento de asilo a cargo do *“representante do ACNUR, ou organização não governamental que actue em seu nome”* nos termos do artigo 35º da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados.

O CPR louva esta mudança de rumo relativamente a uma proposta cuja legalidade, e impacto negativo na garantia de um procedimento de asilo justo e eficaz em Portugal, merecia a maior das preocupações.

Ao limitar o acompanhamento e a intervenção consultiva do ACNUR/CPR, entidades independentes, imparciais e com um mandato unanimemente reconhecido para a protecção dos refugiados, o anteprojecto perigava o equilíbrio e a qualidade processual que as referidas entidades procuram garantir, e que em boa hora a presente Proposta de Lei reintroduz.

Tal alteração só será comprehensível à luz de uma avaliação da aplicação da lei em causa – mencionada no Preâmbulo – que concluiu pela necessidade e utilidade desse trabalho desenvolvido pelo CPR nos últimos quinze anos, enquanto representante do ACNUR em Portugal, na promoção do asilo e dos direitos humanos dos requerentes de asilo e refugiados.

Durante as consultas prévias realizadas com vista à preparação da presente Proposta de Lei, e nomeadamente no quadro de um pedido de clarificação do Governo português dirigido ao ACNUR sobre a natureza da parceria entre o CPR e aquela organização internacional, desde 1993, o Governo português foi informado do seguinte:

“(...) O CPR assumiu funções importantes em relação ao procedimento de asilo, tal como reflectido nas disposições das Leis de Asilo (n.º 15/98 de 26 de Março e n.º 27/2008, de 30 de Junho), recebendo informação sobre pedidos de asilo, recebendo notificações de decisões, e dispondo da possibilidade de fornecer comentários sobre pedidos de asilo e decisões, funções desempenhadas na totalidade a pedido do ACNUR, e prestando aconselhamento e apoio jurídico a requerentes de asilo e refugiados.

É do interesse do ACNUR que o CPR continue a realizar estas funções operacionais em representação do ACNUR, nos termos do artigo 29 n.º 1 da Directiva do Procedimento revista, em estreita cooperação com as autoridades portuguesas e o ACNUR.(...)”.

No mesmo sentido, cf. Conselho da Europa, Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, *Relatório da ECRÍ sobre Portugal (quarto ciclo de avaliação)*, 09/07/2013, disponível em <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/echi/Country-by-country/Portugal/PRT-CbC-IV-2013-020-PRT.pdf>



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Comentário (contin.):

Em nosso entendimento, a transposição do artigo 29º da Directiva 2013/32/EU em nada colide, contudo, com o reconhecimento expresso do CPR na letra da lei – a par do “representante do ACNUR” - enquanto organização que, de antemão, sabemos irá assumir funções de supervisão no quadro do novo regime jurídico-legal do que se perfila, dada a sua qualidade de parceiro e representante do ACNUR em Portugal há mais de 20 anos, e a manifestação inequívoca do desejo deste de “que o CPR continue a realizar estas funções operacionais em representação do ACNUR” no futuro. Neste contexto, a ausência de uma menção expressa na letra da lei às funções de supervisão do CPR no âmbito do procedimento de asilo surge-nos como infundada, mas igualmente causadora de uma insegurança jurídica desnecessária para os principais interessados e destinatários deste regime jurídico-legal - os requerentes de asilo. Em particular, se considerarmos a situação de manifesta vulnerabilidade e natural desconfiança em que aqueles se encontram, nomeadamente no quadro de procedimentos acelerados e nos postos de fronteira, e as alterações que se introduzem nesta Proposta de Lei relativamente à necessidade de um consentimento prévio daqueles para a intervenção desta organização.

A clarificação legal do papel do CPR, como representante do ACNUR e como entidade que promove os direitos humanos, e, em particular, o direito de asilo em Portugal, permitirá ainda o estabelecimento de um quadro de maior segurança e confiança entre todos os intervenientes no procedimento de asilo, promovendo a estabilidade processual e jurídica, bem como a aplicação prática e efectiva deste novo regime legal.

4

Proposta:

O número 3, do artigo 13 deverá ter a seguinte redacção (bem como todas as idênticas referências na presente proposta de lei): “*O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa, imediatamente, o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, da apresentação do pedido (...).*”

Do Efeito Devolutivo

Do prazo para interposição de impugnação jurisdicional - pedidos de protecção internacional apresentados em postos de fronteira

Artigo 25.º

Impugnação jurisdicional

1 - A decisão proferida pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é suscetível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo.



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

2 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.

3 - O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no n.º 1 tem efeito meramente devolutivo.

4 - O interessado goza do benefício de proteção jurídica aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime legal previsto para a nomeação de defensor de arguido para diligências urgentes, podendo igualmente solicitar a nomeação célere de mandatário forense, em condições a fixar por protocolo entre o membro do Governo responsável pela área da administração interna e a Ordem dos Advogados.

Comentário:

1)A menção à possibilidade de celebração de protocolo entre o Ministério da Administração Interna e a Ordem dos Advogados, com o objectivo de proporcionar a nomeação célere de mandatário em sede de impugnação judicial (número 4, do artigo 25º), algo sempre pugnado pelo CPR, constava já da anterior versão da lei, nunca chegando todavia a ser implementado; Reiteramos assim, a necessidade de tal protocolo, em especial no que respeita a estes pedidos de proteção apresentados em postos de fronteira com prazos muito curtos de intervenção;

2)É revogado o prazo de 72 dias (irrealista, permitimo-nos acrescentar) no presente artigo para proferimento de decisão judicial por parte dos tribunais administrativos;

3)Uma das alterações constantes da presente Proposta de Lei é o alargamento dos prazos relativos aos pedidos apresentados em postos de fronteira, aspecto por nós avaliado positivamente. Todavia, o alargamento do prazo para impugnação judicial de 3 para 4 dias não merece a mesma concordância, remetendo a este respeito para o número 4, do artigo 46º da Directiva 2013/32/UE, que estabelece que os Estados-membros devem estabelecer prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efectivo. Com efeito, os prazos, ainda de acordo com a referida Directiva, não devem tornar impossível ou excessivamente difícil o acesso dos requerentes a um recurso efectivo. Quatro dias para a impugnação judicial de uma decisão de não admissibilidade de um pedido apresentado no posto de fronteira não poderá ser certamente considerado como um prazo razoável. A esta circunstância acresce o facto de estes requerentes se encontrarem em regime de detenção nos Centros de Instalação Temporária, enfrentando dificuldades práticas de comunicação e de contacto com o exterior.

Dificuldades igualmente experienciadas pelos defensores. oficiosos após nomeação (que retoma a contagem do prazo para impugnação judicial). Para além de razões práticas de acesso aos respectivos processos, acrescem ainda razões endémicas de desconhecimento desta matéria por parte dos defensores.

Sobre a definição de prazo razoável conferir *Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Émploi et de l'Immigration, Case C 69/10, European Union: European Court of Justice, 28 Julho 2011* (Disponível em <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e37bd2b2.html>);



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Comentários (contin.):

4)O CPR manifesta a sua preocupação pela opção ora vertida na presente Proposta de Lei, de conferir selectivamente aos recursos jurisdicionais em sede de admissibilidade quanto aos pedidos apresentados em postos de fronteira e de procedimento de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, um efeito meramente devolutivo, aos invés do que resulta actualmente da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, em que a norma consiste no efeito suspensivo dos recursos.

A ausência de efeito suspensivo do recurso jurisdicional neste domínio comporta o risco de provocar danos irreversíveis – nomeadamente através do afastamento dos requerentes de proteção internacional do território nacional na pendência do recurso jurisdicional em violação do princípio de *non refoulement*. Necessário é notar, de facto, que factores como o número reduzido de pedidos de asilo, aliados à natureza muito recente e especializada deste ramo do Direito, a que o presente diploma legal vem acrescer, são factores pouco conducentes a uma jurisprudência abundante e tecnicamente evoluída nesta matéria, cuja qualidade muito beneficia do contributo qualificador e uniformizador da jurisprudência de instâncias superiores.

Tanto mais que essa redução das garantias processuais é conduzida de forma selectiva e discriminatória, incidindo apenas sobre os requerentes de proteção internacional sujeitos ao procedimento especial nos portos e postos de fronteira, objecto de um processo de afastamento do território nacional, ou de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Ora é precisamente nos dois primeiros casos que o risco de *refoulement* se coloca com maior acuidade, em razão, desde logo, da natureza mais expedita dos mesmos, caracterizada por garantias processuais menos intensas, suscitando fundadas dúvidas sobre a constitucionalidade da presente opção desde logo à luz do princípio da igualdade.

Note-se, finalmente, que a prática resultante da vigência da lei n.º 27/2008, de 30 de Junho em nada determina a pertinência da alteração proposta. Na experiência do CPR, são infelizmente pouco numerosos (relativamente e em número absoluto) os recursos jurisdicionais para o Tribunal Central Administrativo do Sul das sentenças

6

Proposta:

1)De acordo com o acima explanado, defendemos o alargamento do prazo ora estabelecido neste artigo, propondo o prazo de 8 dias, tal como decorre, com o mesmo efeito, do número 1, do artigo 22º - prazo de impugnação jurisdicional quanto a pedidos apresentados em território nacional;

2)Tendo em conta o acima exposto propõe-se a revogação do actual número 3 do presente artigo, passando a ter a seguinte redacção "O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no número 1 tem efeito suspensivo".

O efeito devolutivo em 2ª instância encontra-se previsto ainda em 2 outras situações, seguidamente descritas:

Artigo 33.º-A

Apresentação de um pedido na sequência de uma decisão de afastamento

- 1 - Ao estrangeiro ou apátrida que, após ter sido sujeito a processo de afastamento coercivo ou de expulsão judicial, apresente pedido de proteção internacional, são aplicáveis as regras do presente artigo.
- 2 - O pedido referido no número anterior é dirigido ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e deve ser instruído com todos os elementos de prova que fundamentam a sua apresentação.
- 3 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa o representante do ACNUR, ou a organização não governamental que atue em seu nome, logo que seja apresentado o pedido.
- 4 - Antes de proferida qualquer decisão sobre o pedido, é garantido ao requerente o direito de prestar declarações, ao qual é aplicável o regime previsto no artigo 16.º, e que vale para todos os efeitos como audiência prévia do interessado.
- 5 - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede à apreciação do pedido nos termos do artigo 18.º, competindo ao diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras proferir decisão no prazo máximo de 10 dias a contar da sua apresentação.
- 6 - Caso seja proferida decisão de inadmissibilidade do pedido pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o requerente deve ser notificado imediatamente dos motivos da decisão, bem como da possibilidade de impugnação jurisdicional, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo.
- 7 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.
- 8 - O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação referido no n.º 6 tem efeito meramente devolutivo.

7

Comentário:

Este artigo vem estabelecer uma nova tipologia de pedido de asilo.

1) Não se vislumbra o âmbito de aplicação do número 1. Com efeito, seria importante determinar que pretende o legislador afirmar com “(...) *após ter sido sujeito a processo de afastamento ou de expulsão judicial (...)*”. Significa que o referido processo se encontra pendente, ou ao invés terá que existir já uma decisão como sugere o legislador na epígrafe do artigo?

2) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.

Proposta:

- 1) Para efeitos de uniformização terminológica e processual no número 3 do presente artigo deverá substituir-se "logo que" por "imediatamente", tal como decorre do número 3, do artigo 13º, passando este artigo a ter o seguinte texto: "O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informa, imediatamente, o representante do ACNUR e o CPR, enquanto organização não governamental que actue em seu nome, da apresentação do pedido";
- 2) Relativamente ao número 6 do presente artigo consideramos relevante a referência clara ao dever de comunicação da decisão proferida pelo Director Nacional do SEF ao ACNUR, tendo em conta o papel reconhecido a esta organização;
- 3) A respeito do consentimento a ser prestado pelo requerente, consultar nomeadamente, proposta constante dos artigos 17º e 20º;
- 4) Consideramos relevante igualmente que seja igualmente mencionado a possibilidade de os requerentes nestas condições beneficiarem de apoio judiciário, nos termos do número 2, do artigo 35B.
Propomos assim a seguinte redacção "Caso seja proferida decisão de inadmissibilidade do pedido pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras o requerente deve ser notificada de imediato dos motivos da decisão, bem como da possibilidade de impugnação jurisdicional, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo, e da possibilidade de beneficiarem de apoio judiciário, nos termos da legislação aplicável, sendo comunicada ao representante do ACNUR e ao CPR, enquanto organização não governamental que actue em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do número 3, do artigo 13º";
- 5) Quanto ao número 8 remetemos para o comentário efectuado a propósito do número 3, do artigo 25º da presente proposta, propondo a revogação do actual número 8 onde se consagra que "O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação referida no número 6 tem efeito meramente devolutivo".

Artigo 37.º

Pedido de proteção internacional apresentado em Portugal

- 1 - Quando se considere que a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional pertence a outro Estado-Membro, de acordo com o previsto no Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras solicita às respetivas autoridades a sua tomada ou retoma a cargo.
- 2 - Aceite a responsabilidade pelo Estado requerido, o diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras profere, no prazo de cinco dias, decisão nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º e do artigo 20.º, que é notificada ao requerente em língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda e é comunicada ao representante



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

do ACNUR ou a organização não governamental que atue em seu nome, mediante pedido apresentado, acompanhado de consentimento do requerente.

- 3 - A notificação prevista no número anterior é acompanhada da entrega ao requerente de um salvo-conduto, a emitir pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras segundo modelo a aprovar por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna.
- 4 - A decisão proferida pelo diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é suscetível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos no prazo de cinco dias, com efeito suspensivo.
- 5 - À impugnação jurisdicional referida no número anterior são aplicáveis a tramitação e os prazos previstos no artigo 110.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com exceção do disposto no respetivo n.º 3.
- 6 - O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no n.º 1 tem efeito meramente devolutivo.
- 7 - Em caso de resposta negativa do Estado requerido ao pedido formulado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, nos termos do n.º 1, observar-se-á o disposto no capítulo III.

Comentário:

1) Não se vislumbra a razão que motivou a dupla exigência prevista do número 2 do presente artigo que refere que a decisão “(...) é comunicada ao representante do ACNUR ou à organização não governamental que actue em seu nome, mediante pedido apresentado, acompanhado de consentimento do requerente”. Tal como referido nos comentários apresentados entende-se que a intervenção activa do ACNUR e do CPR no processo individual dependa do consentimento do requerente, igualmente tendo em conta a alínea b) do número 1, do artigo 29º, da Directiva 2013/32/UE. O que já não se comprehende é a necessidade da dupla exigência aqui prevista: ao consentimento do requerente, acresce a formulação “mediante pedido”;

Subsiste a dúvida: mediante pedido de quem? Se do órgão de decisão, colocar-se-ia nas mãos deste toda a possibilidade de determinar o conhecimento do ACNUR ou organização não governamental que o represente acerca dos factos em causa; Se do requerente seria ilógico e pleonástico, acrescentar-se ao seu consentimento prévio, ainda o seu pedido posterior; Finalmente se do ACNUR ou organização não governamental que o represente como poderão estes determinar em que casos deverão fazer tais pedidos? Para não criar situações discriminatórias, acabarão por solicitar tais decisões de forma constante.

Particularmente grave é o facto de a manutenção desta condição, que antes representa uma limitação, poder comprometer o apoio do ACNUR ou da organização não governamental que o represente, bem como constituir, na prática, uma diminuição das garantias dos requerentes;

2) A respeito do consentimento do requerente e por uma questão de coerência e estabilidade processual consideramos que o acordo mencionado no número 2, deste artigo se reporta ao consentimento mencionado no número 3, do artigo 13º. Com efeito, não fará sentido fazer depender a actuação do ACNUR, ou seu representante, o CPR, da necessidade de sucessivos e reiterados acordos ao longo do desenrolar do procedimento.



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Comentário (contin):

3) Manifestamos preocupação a propósito do número 6 deste artigo e pela opção ora vertida na presente Proposta de Lei, de conferir selectivamente aos recursos jurisdicionais em sede de admissibilidade e de procedimento de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, um efeito meramente devolutivo, aos invés do que resulta actualmente da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, em que a norma consiste no efeito suspensivo dos recursos.

A ausência de efeito suspensivo do recurso jurisdicional neste domínio comporta o risco de provocar danos irreversíveis – nomeadamente através do afastamento dos requerentes de asilo do território nacional na pendência do recurso jurisdicional em violação do princípio de *non refoulement*. Necessário é notar, de facto, que factores como o número reduzido de pedidos de asilo, aliados à natureza muito recente e especializada deste ramo do Direito, são factores pouco conducentes a uma jurisprudência abundante e tecnicamente evoluída nesta matéria, cuja qualidade muito beneficia do contributo qualificador e uniformizador da jurisprudência de instâncias superiores;

4) Quanto às atribuições do CPR na presente Proposta de Lei remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13º.

Proposta:

1) Pelas razões acima apontadas, o número 2 deverá apresentar a seguinte redacção “decisão “(...) é comunicada ao representante do ACNUR, e CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, desde que o requerente dê o seu consentimento, nos termos do artigo 13º”;

10

2) Tendo por base a argumentação avançada nos comentários ao número 1 do artigo 25º, para os quais remetemos, defendemos o alargamento do prazo ora estabelecido (de 5 dias para impugnação jurisdicional) no número 4 deste artigo, propondo o prazo de 8 dias, tal como decorre, com o mesmo efeito, do número 1, do artigo 22º - prazo de impugnação jurisdicional quanto a pedidos apresentados em território nacional;

3) Pelos motivos acima explanados, propõe-se a revogação do actual número 6 do presente artigo, passando a ter a seguinte redacção “O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no número 1 tem efeito suspensivo”.

Da Detenção

Artigo 35.º-A

Colocação ou manutenção em centro de instalação temporária

1 - Os requerentes de proteção internacional não podem ser mantidos em regime de detenção pelo facto de terem requerido proteção.



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

2 - Os requerentes só podem ser colocados ou mantidos em centro de instalação temporária, com base numa apreciação individual e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos gravosas, no âmbito:

- a) Dos pedidos apresentados nos postos de fronteira, conforme previstos na secção II do capítulo III;
- b) Dos pedidos apresentados na sequência de uma decisão de afastamento de território nacional, conforme previsto na secção IV do capítulo III;
- c) Para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade;
- d) Para determinar os elementos em que se baseia o pedido que não possam ser obtidos, por haver risco de fuga;
- e) Por razões de segurança nacional ou de ordem pública;
- f) No decurso do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional, previsto no artigo 28.º 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 apátrida.

11

3 - Para efeitos da aplicação do número anterior, consideram-se medidas alternativas menos gravosas as seguintes:

- a) Apresentação periódica no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- b) Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei.

4 - A colocação efetuada ao abrigo do presente artigo, bem como as medidas alternativas, são determinadas pelo juízo de pequena instância criminal na respetiva área de jurisdição ou pelo tribunal de comarca nas restantes áreas do país.

5 - No caso de pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira a permanência em centro de instalação temporária ou espaço equiparado é comunicada no prazo máximo de 48 horas ao juiz de pequena instância criminal da respetiva área de jurisdição, ou ao tribunal de comarca nas restantes áreas do país, para apreciação nos termos do presente artigo.



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Comentário:

1)A presente proposta consagra um alargamento significativo das situações em que os requerentes de protecção internacional podem ser colocados ou mantidos em regime de detenção. Até ao momento apenas os requerentes que apresentavam pedidos de protecção em postos de fronteiras tinham que permanecer nos centros de instalação temporária, existentes nas zonas internacionais dos aeroportos, durante a fase de admissibilidade.

Na actual Proposta de Lei, dos referidos requerentes e no âmbito do presente artigo podem ser colocados ou mantidos em centros de instalação temporária, nomeadamente aqueles que se encontrem em procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de protecção internacional, mas também para determinação ou verificação de respectiva identidade e nacionalidade ou para determinação de elementos em que se baseia o pedido que não possam ser obtidos, por existir risco de fuga. Tal opção, decalcada do regime constante da Directiva 2013/33/UE merece a preocupação e reprovação do CPR, porquanto promove estereótipos e preconceitos evitáveis, associando a procura de protecção e refúgio à prática de um crime, e os requerentes de asilo a criminosos.

No contexto Português, e à luz da experiência resultante da aplicação da Lei 27/2008, não se vislumbram razões válidas para a consagração da possibilidade de detenção no conjunto das situações previstas neste artigo.

Cumpre relembrar também o direito universalmente reconhecido à pessoa humana de procurar refúgio noutra Estado, e a tradição nacional humanista de garantir um acolhimento condigno e não discriminatório dos requerentes de protecção internacional em Portugal.

Como referido pelo ACNUR (em *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, disponível: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8>) e outras entidades internacionais nesta matéria, constitui motivo de preocupação a detenção sistemática de requerentes de asilo, nomeadamente como forma de desencorajar a procura do refúgio ou para efeitos de afastamento do território nacional enquanto se encontra pendente a análise do respectivo pedido de asilo, a não ser que sejam individualmente justificadas por razões de segurança ou de saúde pública, ou de segurança nacional. (No caso da detenção dos requerentes de asilo no decurso do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de protecção internacional, cf. por exemplo, Comité contra a Tortura, Observações Conclusivas quanto à Bélgica, 2013, disponível: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FBEL%2FCO%2F3&Lang=en&);



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Comentário (contin.):

- 2) A optar-se pela manutenção da consagração da detenção de requerentes de asilo objecto de uma decisão de afastamento de território nacional, conforme previsto na alínea b) do número 2º, forçoso é concluir que a mesma alarga indevidamente o âmbito de aplicação do artigo 8º n.º 3 alínea d) da Directiva 2013/33/UE, padecendo, aparentemente, de um lapso sistemático na remissão nela contida.
- 3) Congratulamo-nos com a alteração ao número 4 (que previa anteriormente que a detenção apenas fosse comunicada ao juiz de pequena instância criminal da respectiva área de jurisdição ou ao tribunal de comarca nas restantes áreas do país caso a mesma se prolongasse para além das 48 horas) referindo agora que essa comunicação que ocorrerá em *"um prazo máximo de 48 horas"*, regime consentâneo com o previsto no artigo 28º da CRP.

Proposta:

- 1) Tendo em conta as razões apresentadas o número 2, do artigo 35ºA deverá apresentar a seguinte redacção: *"Os requerentes apenas podem ser colocados ou mantidos em centro de instalação temporária por motivos de segurança nacional, ordem pública ou saúde pública, com base numa apreciação individual e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos gravosas"*, aplicando-se aqui o regime das *"disposições mais favoráveis"* previsto no artigo 4º da Directiva 2013/33/EU;
- 2) Por razões sistemáticas e de coerência consideramos que o número 2, do artigo 26º deverá ser transferido para o presente artigo como número 6.
- 3) A optar-se pela manutenção da consagração da detenção de requerentes de asilo objecto de uma decisão de afastamento de território nacional, o que se desaconselha, sugere-se a seguinte alteração à redacção do articulado da alínea b) do número 2: *Dos pedidos apresentados na sequência de uma decisão de afastamento de território nacional, conforme previsto na secção V do capítulo III, caso existam motivos razoáveis para crer que o seu pedido de protecção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução do afastamento, nomeadamente atendendo à existência de um pedido de asilo objecto de uma decisão final desfavorável.*

Artigo 35.º-B

Condições de colocação ou manutenção em centro de instalação temporária

- 1 - A colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado a que se refere o artigo anterior não pode prolongar-se mais tempo do que o necessário, sem que possa exceder 60 dias, podendo a decisão ser reapreciada oficiosamente e ou a pedido do requerente se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da medida.
- 2 - Os requerentes são imediatamente informados por escrito, numa língua que



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

compreendam, ou seja razoável presumir que compreendam, dos motivos da sua instalação e dos meios de impugnação jurisdicional que lhes assistem, bem como da possibilidade de beneficiarem de apoio judiciário nos termos da legislação aplicável.

- 3 - Os requerentes são autorizados, a pedido, a contactar com os seus representantes legais, os seus familiares, representantes do ACNUR e de outras organizações que atuem nesta área.
- 4 - O acesso às instalações dos centros de instalação temporária só pode ser limitado por motivos de segurança, ordem pública ou gestão administrativa, desde que o acesso não seja fortemente limitado nem impossibilitado.
- 5 - Aos requerentes é fornecida informação sobre as regras em vigor nas instalações em que se encontram bem como os seus direitos e deveres, numa língua que compreendem ou seja razoável presumir que compreendem.
- 6 - Os menores, acompanhados ou não, apenas devem ser colocados em Centro de Instalação Temporária (CIT) ou mantidos em último recurso, depois de se verificar que qualquer das medidas alternativas menos gravosas não pode ser eficazmente aplicada, devendo logo que possível ser libertados.
- 7 - Os menores detidos devem ter a oportunidade de participar em atividades de lazer, incluindo atividades lúdicas e recreativas próprias da sua idade.
- 8 - Na medida do possível, os menores não acompanhados beneficiam de alojamento em instituições dotadas de pessoal e instalações que tenham em conta as necessidades pessoais da sua idade.
- 9 - As famílias devem receber alojamento separado que lhes garanta a privacidade necessária e, no caso de requerentes do sexo feminino, deve ser assegurado alojamento separado.
- 10 - Às pessoas vulneráveis deve ser assegurado o acompanhamento regular e apoio adequado, tendo em conta a situação concreta, incluindo o seu estado de saúde.
- 11 - Os requerentes instalados devem ter acesso a espaços ao ar livre.



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Comentário:

- 1) Reiterando os comentários efectuados no artigo anterior, cumpre aqui suscitar outra preocupação do CPR. Com efeito, não se vislumbra qual a razão para a presente proposta prever a possibilidade de detenção de menores, acompanhados ou não, nos termos do número 6, deste artigo 35º B, especialmente tendo em conta o número 2, do artigo 26º, que estabelece condições especiais e reconhece particular cautela à instalação temporária de menores não acompanhados ou separados em sede de pedidos de protecção apresentados em postos de fronteira. Tal abordagem, que advém já da Lei 27/2008, de 30 de Junho, tem sido considerada uma boa prática. A este respeito remetemos para comentários efectuados a respeito do artigo 26º da presente proposta;
- 2) Quanto à língua em que a informação deverá ser transmitida aos requerentes, nos termos dos números 2 e 5 do presente artigo, remete-se para proposta referente ao artigo 14º, número 2;
- 3) Relativamente à determinação de necessidade de protecção internacional e participação no procedimento de asilo por parte do CPR, representante do ACNUR em Portugal, remetemos para os comentários efectuados a propósito do número 3, do artigo 13;
- 4) O articulado do presente artigo, ao restringir a reapreciação oficiosa e/ou a pedido do requerente de asilo da legalidade da detenção às circunstâncias em que sobrevém circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da medida, limita as garantias dos requerentes em desconformidade com o consagrado no artigo 9º n.º 5 da Directiva 2013/33/UE.

15

Proposta:

- 1) Sugere-se a seguinte alteração à redacção do articulado do número 1: *"A colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado a que se refere o artigo anterior não pode prolongar-se mais tempo do que o necessário, sem que possa exceder 60 dias, devendo a decisão ser judicialmente reapreciada, oficiosamente ou a pedido do requerente, a intervalos regulares de 15 dias, especialmente se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da medida ou nos casos de duração prolongada da mesma".*
- 2) O número 3 deverá ter a seguinte formulação *"Os requerentes são autorizados a pedido, a contactar com os seus representantes legais, os seus familiares, representante do ACNUR e CPR, enquanto organização não governamental que actua em seu nome, (...)";*
- 3) Tendo em conta o acima exposto, consideramos que os números 6 e 7, deste artigo 35º B, que se referem à detenção de menores deverão ser revogados.