

## Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul

### Acórdãos TCAS

<b>Processo:</b>	<b>2364/18.0BELSB</b>
<b>Secção:</b>	<b>CA</b>
<b>Data do Acórdão:</b>	<b>05/14/2020</b>
<b>Relator:</b>	<b>PAULA DE FERREIRINHA LOUREIRO</b>
<b>Descritores:</b>	<b>ASILO- VULNERABILIDADES (SAÚDE E ORIENTAÇÃO SEXUAL)- RETOMA A CARGO- ITÁLIA; AUDIÊNCIA PRÉVIA- FALHAS SISTÉMICAS- REFOULEMENT INDIRECTO; ARTIGO 3.º, N.º 2 REGULAMENTO (UE) 604/2013- ARTIGO 3.º CEDH- ARTIGO 4.º CDFUE.</b>
<b>Sumário:</b>	<p>I- O exercício do <b>direito de</b> audiência prévia previsto no art.º 5.º, n.º 6 do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, <b>de</b> 26 <b>de</b> junho (doravante, Regulamento Dublin), não obriga a que o relatório ou resumo da entrevista seja notificada ao requerente antes <b>de</b> ser emitida a <b>decisão final deste</b> procedimento especial, nos termos do art.º 17.º da Lei do <b>Asilo</b>, assim como não impõe que ao requerente <b>deva</b> ser notificado o projeto <b>de decisão de</b> inadmissibilidade do pedido <b>de</b> proteção internacional e subsequente transferência para o Estado responsável, por forma a que possa emitir a sua pronúncia.</p> <p>II- No âmbito do procedimento especial <b>de</b> determinação do Estado responsável ao abrigo do Regulamento Dublin, e <b>de</b> acordo com o disposto no art.º 5.º, n.º 6 do dito Regulamento, o <b>direito de</b> audiência prévia do requerente <b>de asilo</b> pode ser exercido durante a entrevista pessoal a que se refere o art.º 5.º, n.º 1 do mesmo Regulamento, ou no final da mesma entrevista, contanto que ao requerente seja prestado todo o manancial informativo <b>descrito</b> no art.º 4.º do aludido Regulamento, e lhe seja dada a oportunidade <b>de</b> apresentar cabalmente todos os seus argumentos, razões e factos, mormente no caso <b>de</b> uma provável transferência para outro Estado.</p> <p>III- Entendendo-se que o <b>direito de</b> audiência prévia pode ser exercitado em sede da entrevista pessoal <b>descrita</b> no art.º 5.º, n.º 1 do Regulamento, <b>deve</b> igualmente entender-se que o <b>direito de</b> audiência prévia queda aniquilado no caso <b>de</b> o seu exercício por banda do requerente <b>de</b> proteção internacional ser, algum modo, <b>desadequado</b>, incompleto ou insuficiente.</p> <p>IV- O <b>direito</b> europeu consagra, em matéria <b>de asilo</b>, a garantia a um procedimento justo, que inclui o <b>direito</b> a uma análise individualizada e atualizada do pedido <b>de</b> proteção internacional.</p> <p>V- Tal <b>direito</b> a um procedimento justo constitui uma garantia <b>de</b> efetivação do <b>direito de asilo</b>, encarado este como um <b>direito</b> fundamental internacional ao acolhimento, titulado por todos os que reúnam <b>determinadas</b> condições.</p> <p>VI- Ora, a ausência <b>de</b> procedimento justo e individualizado para efeitos <b>de</b> concessão <b>de asilo</b>, ou o impedimento <b>de</b> acesso ao mesmo, pode constituir infração ao art.º 4.º da Carta dos <b>Direitos</b> Fundamentais da União Europeia, ou ao art.º 3.º da Convenção Europeia dos <b>Direitos</b> do Homem, conduzindo à anulação da <b>decisão de</b> transferência <b>de</b> um requerente <b>de asilo</b> no domínio do Regulamento Dublin, como aliás foi já firmado pelo Tribunal Europeu dos <b>Direitos</b> do Homem no Acórdão promanado em 21/01/2011, <i>M.S.S. vs Bélgica e Grécia</i>, Queixa n.º 30696/09, e pelo Tribunal <b>de</b> Justiça da União Europeia, em sede <b>de</b> reenvio prejudicial, no Acórdão proferido pela Grande Secção em 21/12/2011, nos processos</p>

apensos C-411/10 e C-493/10, *N.S. vs Secretary of State for the Home Department*.

**VII-** Tendo sido alegado pelo requerente **de** proteção internacional padecer **de** problemas **de** saúde, com internamento na Alemanha, bem como tendo fornecido informação **de** cariz pessoal, indiciadora **de** mais uma condição **de** vulnerabilidade (a circunstância **de** ser homossexual, **de** ter sido severamente espancado por esse motivo e **de** ter sido alvo **de** abuso sexual em criança no seu país **de** origem), impunha-se ao Serviço **de** Estrangeiros e Fronteiras uma averiguação dos factos mais profunda e cuidadosa.

**VIII-** Tal averiguação assoma como crucial, em virtude **de** subsistir no **Direito** da União Europeia um princípio **de** *non-refoulement*, **derivado** do art.º 4.º da Carta dos **Direitos** Fundamentais da União Europeia e do art.º 3.º da Convenção Europeia dos **Direitos** do Homem, que constitui uma barreira **de** absoluta intransponibilidade, e da qual resulta a proibição **de** transferência **de** qualquer pessoa para outro Estado se essa transferência acarreta o risco **de** tortura, ou **de** tratamento humano ou **degradante**.

**IX-** Este princípio tem sido afirmado **desde** há muito, tendo o Tribunal **de** Justiça da União Europeia reiterado o sobredito valor principiológico no Acórdão proferido em 16/02/2017 no processo C-578/16 PPU, *C.K. vs Republika Slovenija*, e explicitado que **deve** admitir-se outras circunstâncias fundamentadoras **de** uma proibição **de** transferência **de** um requerente **de** **asilo** para o Estado responsável para além das falhas sistémicas que neste Estado possam existir.

**X-** Nesta senda, o risco **de** violação do art.º 4.º da Carta dos **Direitos** Fundamentais da União Europeia **deve** ser avaliado **de** modo completo e individual, abarcando não só o risco **de** devolução direta ou **de** devolução em cadeia (ou indireta), como o próprio risco da transferência em si mesma, em concordância com a Jurisprudência cristalizada no Acórdão do Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem no Acórdão proferido em 21/01/2011, *M.S.S. vs Bélgica e Grécia*, queixa n.º 30696/09, bem como no Acórdão do Tribunal **de** Justiça da União Europeia proferido em 16/02/2017, no processo C-578/16 PPU, *C.K. vs Republika Slovenija*.

**XI-** A consideração do princípio **de** *non refoulement* e a respetiva importância para o sistema Dublin está já estabelecida pela Jurisprudência do Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem, especificamente, nos Acórdãos proferidos em 21/01/2011, *M.S.S. vs Bélgica e Grécia*, Queixa n.º 30696/09, e em 04/11/2014, *Tarakhel vs Suíça*, Queixa n.º 29217/12.

**XII-** O Serviço **de** Estrangeiros e Fronteiras não possibilitou ao requerente a apresentação **de** todo o acervo **de** razões e factos potencialmente obstaculizantes à emissão da **decisão de** transferência, **de**mitindo-se também da realização **de** qualquer diligência instrutória apta a confirmar ou infirmar o teor do **declarado** pelo requerente.

**XIII-** Neste contexto, valorizando a insuficiência e incompletude do exercício do **direito de** audiência prévia, impera concluir que tal **direito** foi, afinal, coartado pelo Serviço **de** Estrangeiros e Fronteiras, atendendo ao modo como auscultou o requerente e à absoluta passividade e indiferença com que encarou e tratou as breves **declarações** do requerente.

**XIV-** O que quer dizer que, por ter sido exercido **de** modo **deficiente** em virtude da concreta atuação do aludido Serviço **de** Estrangeiros e Fronteiras, **deve** concluir-se pela violação do **direito de** audiência prévia do

requerente, violação esta que inquina as **decisões de** inadmissibilidade e transferência **de** ilegalidade.

**XV-** A atuação do Estado não é estritamente vinculada, no sentido em que ocorre impedimento absoluto **de** análise **de** um pedido **de** proteção internacional se o requerente já tiver formulado pedido similar noutra Estado-Membro.

**XVI-** Para além da cláusula **de** soberania inscrita no art.º 17.º, bem como para além das situações **de** existência **de** falhas sistémicas no procedimento **de** asilo e nas condições **de** acolhimento dos requerentes e do risco **de** tratamento **desumano**, **descritas** no art.º 3.º, n.º 2 do Regulamento **de** Dublin, o mesmo instrumento jurídico estipula claramente, em jeito até **de** “válvula **de** segurança” e **de** favorecimento da posição do requerente **de** asilo, a possibilidade **de** um Estado-Membro assumir, no âmbito do exercício **de** um poder discricionário, a responsabilidade pela **decisão** do pedido **de** proteção internacional, independentemente dos critérios e regras estabelecidas.

**XVII-** A existência **de** um prévio pedido **de** proteção internacional formulado perante outro Estado-Membro não dispensa o exame cuidadoso da situação apresentada pelo requerente **de** asilo.

**XVIII-** A omissão da análise individualizada e cuidadosa da situação do requerente **de** asilo não só contraria todo o espírito que preside à existência do Regulamento **de** Dublin- e veja-se a este propósito os considerandos 9, 11, 15, 17, 18, 19, 21, 22 e 39-, como pode conduzir ao **desrespeito** da Carta dos **Direitos** Fundamentais da União Europeia, especialmente dos art.ºs 19.º, 41.º e 47.º.

**XIX-** É nosso entendimento que subsistem claros, evidentes e **demonstrados** indícios da existência **de** falhas sistémicas no sistema **de** receção e acolhimento **de** refugiados do Estado Italiano, **derivados** quer na atual modelação do sistema legal italiano, quer na insuficiência manifesta **de** condições materiais.

**XX-** Estas asserções **decorrem** dos relatos, **descrições**, informações, conclusões e notícias veiculadas e difundidas por múltiplas ONG's, bem como por instituições internacionais **dedicadas** ao acompanhamento, tratamento e análise dos aspetos legais e da implementação prática **de** todo o sistema internacional **de** asilo, das quais salientamos o *European Council on Refugees and Exiles* (doravante, ECRE), a *Asylum Information Database* (em diante, apenas AIDA), o Conselho da Europa- *Comité Européen para a Prevenção **de** Tortura e das Penas ou Tratamento **Desumano** ou **Degradante***, o *Danish Refugee Council*, o *Swiss Refugee Council*, a *European Database of Asylum Law* (EDAL, em diante), a *European Legal Network on Asylum* (doravante, ELENA), a *European Asylum Support Office* (EASO, em diante) e a *Associazione per gli Studi Giuridici Sull'Immigrazione* (ASGI).

**UNANIMIDADE, COM DECLARAÇÃO DE VOTO**

Votação:

Aditamento:

1

**Decisão Texto Integral:**

Acordam, em Conferência, na Secção **de** Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul:

## I. RELATÓRIO

O **Ministério da Administração Interna- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras** (Recorrente), vem interpor recurso jurisdicional da sentença proferida pelo Tribunal Administrativo **de** Círculo **de** Lisboa em 22/03/2019, que, julgando procedente a ação administrativa especial urgente proposta por I..... (Recorrido), anulou o **despacho** emitido em 27/11/2018 pelo Diretor Nacional Adjunto daquele Serviço- que considerou inadmissível o pedido **de** proteção internacional formulado pela Recorrido e **determinou** a transferência do mesmo para a Itália- e condenou o ora recorrente a proferir nova **decisão** após instrução adequada do procedimento referente ao pedido **de asilo** formulado pelo Recorrido em 03/10/2018.

As alegações **de** recurso oferecidas pelo Recorrente culminam com as seguintes conclusões:

### «II- DAS CONCLUSÕES

**1ª** - A autoridade recorrente não concorda com os termos da sentença ora recorrida;

**2ª**- **De** harmonia com o art.º 18.º n.º 1, b) do Regulamento (UE) 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, **de 26 de** junho, e o art.º 37.º, n.º 1 da Lei **de Asilo**, o ora recorrente procedeu à **determinação** do Estado-Membro responsável pela análise do pedido **de asilo**, procedimento regido pelo art.º 36.º e seguintes da Lei 27/2008, **de 30 de** junho (Lei **de Asilo**), tendo, no âmbito do mesmo sido apresentado, aos 08/11/2018, pedido **de** retoma a cargo às autoridades italianas, tendo o Gabinete **de Asilo** e Refugiados do SEF aos 26/11/2018, comunicado às autoridades italianas que, ao abrigo do n.º 2, do artigo 25.º do mesmo Regulamento, a falta **de** uma **decisão** equivale à aceitação do pedido.

**3ª**- Consequente e vinculadamente, por **despacho** do Diretor Nacional Adjunto do ora Recorrente proferido aos 23/08/2018, nos termos dos artºs 19.º -A, n.º 1, a) e 37.º n.º 2 da citada lei, foi o pedido considerado inadmissível e **determinada** a transferência do requerente para Itália, Estado-Membro responsável pela análise do pedido **de Asilo** nos termos do citado regulamento, motivo pelo qual o Estado português se torna apenas responsável pela execução da transferência, nos termos dos art.ºs 29.º e 30.º do

Regulamento **de** Dublin;

**4ª**- O ora Recorrente **deu** início ao procedimento especial **de** **determinação** do Estado responsável pela análise do pedido **de** **asilo**, que culminou com o apuramento **de** que essa responsabilidade pertencia à Itália (cf. art.º 13.º, n.º 2 do citado Regulamento (UE) 604/2013 e art.º 37.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008 (Lei **de Asilo**)), impondo a lei como consequência imediata (vinculada) que fosse proferido o ato **de** inadmissibilidade e **de** transferência;

**5ª**- *"Estamos, portanto, perante um ato estritamente vinculado, sendo que a validade dos atos praticados no exercício **de** poderes vinculados tem **de** ser feita em função dos pressupostos **de** facto e **de** direito fixados por lei, ou seja pela confrontação da factualidade dada como provada com a consequência jurídica imediatamente **derivada** da lei (...) é a própria Lei n.º 27/2008, **de** 30 **de** Junho, que no seu artigo 37.º, n.º 2, lhe impunha a atuação levada a efeito"* (cf. Acórdão do TCA SUL **de** 19/01/2012, proc. n.º 08319/11);

**6ª**- Resulta, pois, incompreensível o entendimento ora sufragado na douda sentença ora recorrida por se considerar que "(...) *Resta concluir que há que proceder à anulação da **decisão** sub judice e condenar a Administração a reconstruir o procedimento e, considerando a informação junta aos autos ( e se for o caso, instruindo-o com outros elementos informáticos fidedignos atualizados, que repute **de** relevantes, sobre o procedimento **de** **asilo** italiano e as condições **de** acolhimento dos requerentes), proceder a nova entrevista do requerente tendo em vista averiguar se a transferência para a República Italiana não implicará, tendo em conta as doenças do Requerente e os motivos pelos quais alega ter sido perseguido, um tratamento **desumano** e **degradante** na aceção do art.º 4.º da Carta, (in)suficiente para aplicação do critério previsto no n.º 2 do art.º 3.º do Regulamento. Findo isto, **deverá** elaborar novo relatório, e dá-lo a conhecer ao Requerente, conferindo-lhe a possibilidade **de** se pronunciar sobre o mesmo"*;

**7ª**- O artigo 17.º da Lei n.º 27/2008, **de** 30.06, não é aqui aplicável, atenta a natureza "especial" do procedimento plasmado no art.º 36.º e seguintes da Lei **de Asilo**, tal como se comprova do n.º 7 do art.º 37.º que estipula que *"Em caso **de** resposta negativa do Estado requerido ao pedido formulado pelo SEF, nos termos do nº 1, observa-se o disposto no Capítulo III"*.

**8ª-** Nos presente autos inexistente qualquer indício que permita concluir pela existência **de** falhas sistémicas no procedimento **de Asilo**, que impliquem o risco **de** tratamento **desumano** ou **degradante**; ou que, dadas as particulares condições do A. a transferência implica um risco sério e verosímil **de** exposição do A, a um tratamento contrário ao artigo 4.º da CDFUE, único óbice para que Portugal não proferisse a **decisão de** transferência ora impugnada.

**9ª-** No âmbito do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, **de 26 de** junho, o intercâmbio dos dados pessoais dos requerentes, efetuado antes da sua transferência, incluindo os dados sensíveis em matéria **de** saúde, garantirá que as autoridades competentes estão em condições **de** prestar aos requerentes a assistência adequada e **de** assegurar a continuidade da proteção e dos **direitos** que lhes foram conferidos.

**10ª-** Ao contrário do pugnado pela douta sentença recorrida, o procedimento **de** determinação do Estado responsável pela análise do pedido **de** proteção internacional (que culminou com o apuramento **de** que essa responsabilidade pertencia à Itália) antecede e fundamenta que o pedido apresentado seja considerado inadmissível e seja **determinada** a transferência da análise do pedido;

**11ª-** Contrariamente ao que a sentença refere, ao ora Recorrente outra solução não restava que não fosse propalar a competente **decisão de** inadmissibilidade e **de** transferência, a qual não padece **de** qualquer vício **de** facto ou **de** direito.»

O Recorrido não apresentou contra-alegações.

\*

A Digníssima Magistrada do Ministério Público junto **deste** Tribunal Central Administrativo emitiu pronúncia sobre o mérito do recurso, pugnando pelo seu provimento, uma vez que, no seu entendimento, ocorre erro **de** julgamento.

Com efeito, sufraga a Digníssima o entendimento **de** que, uma vez aplicado o regime constante do Regulamento da (EU) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, **de 26 de** junho **de** 2013, resulta que o Estado responsável pela apreciação do pedido **de asilo** é a Itália. Sendo assim, resta proferir **decisão de**

inadmissibilidade, **de** acordo com o art.º 19.º-A, n.º 1 da Lei do **Asilo**, e proceder à transferência do Recorrente para a Itália.

\*

Com dispensa **de** vistos, atenta a sua natureza urgente, vem o processo submetido à Conferência **desta** Secção do Contencioso Administrativo para **decisão**.

\*

Questões a apreciar e **decidir**:

As questões suscitadas pelo Recorrente, **delimitadas** pelas alegações **de** recurso e respetivas conclusões, consubstanciam-se, em suma, em apreciar se a sentença *a quo* padece **de** erros **de** julgamento. Concretamente, as problemáticas a **deslindar** são a **de** apurar, tendo m conta que na situação vertente houve lugar à **determinação** do Estado responsável pela análise do pedido **de** proteção internacional, conducente à **decisão de** inadmissibilidade **deste** pedido e à **decisão de** transferência do Recorrido para Itália:

i) se a **decisão de** inadmissibilidade do pedido e sequente transferência constitui um ato vinculado nos termos do regime do Regulamento (EU) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, **de 26 de** junho;

II) se o Recorrente cumpriu adequadamente, ou não, o **dever de** ouvir o Recorrido no procedimento em causa, em virtude do preceituado no art.º 5.º, n.º 6 do Regulamento (EU) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, **de 26 de** junho; e

iii) se ocorrem, em Itália, falhas sistémicas no procedimento **de asilo** ou nas condições **de** acolhimento dos requerentes **de asilo**.

## II- FUNDAMENTAÇÃO FÁCTICA

É a seguinte a **decisão** sobre a matéria **de** facto proferida pelo Tribunal Administrativo **de** Círculo **de** Lisboa, a qual se reproduz *ipsis verbis*:

«1. A **15 de Maio de 2017**, o A. pediu **asilo** e as suas impressões digitais foram registadas no sistema EURODAC, em Bari, Itália, sob a referência .....

Cf. *fingerprint form* do EURODAC **de** fls. 3 do p.a.1 e questionário

preliminar **de** fls. 6 do p.a.

**2.** Em **20 de Julho de 2017**, o A. pediu **asilo** e as suas impressões digitais foram registadas no sistema EURODAC, em Treviso, Itália, sob a referência .....

Cf. *fingerprint form* do EURODAC **de** fls. 4 do p.a. e questionário preliminar **de** fls. 6 do p.a.

**3.** No dia **15 de Abril de 2018**, o A. pediu **asilo** e as suas impressões digitais foram registadas no sistema EURODAC, em Nuremberga, Alemanha, sob a referência .....

Cf. *fingerprint form* do EURODAC **de** fls. 5 do p.a. e questionário preliminar **de** fls. 6 do p.a.

**4.** O A. apresentou pedido **de** protecção internacional junto dos serviços do GAR do SEF, em Lisboa, no dia **3 de Outubro de 2018**, declarando ser I....., ser nacional da Serra Leoa, ter nascido a **16 de Março de 1998** em Freetown, e ter pedido **asilo** antes em Itália e Alemanha;

Cf. **declaração** comprovativa **de** apresentação do pedido **de** protecção internacional **de** fls. 26 do p.a., o formulário/capa, o *fingerprint form* do EURODAC **de** fls. 1 e 2 do p.a. e o questionário **de** fls. 6 e ss. também do p.a.

**5.** Aquando do pedido formulado em Portugal, foram recolhidas as impressões digitais do A. e registadas na base **de** dados do sistema EURODAC;

*Idem.*

**6.** Os serviços do SEF atuaram o pedido do A. formulado em Portugal como “*Processo de Determinação de Responsabilidade do Pedido de Protecção Internacional (Regulamento de Dublin) Retoma a cargo*”, atribuindo-lhe o n.º .....

Cf. capa do processo **de** fls. 28 do p.a.

**7.** A **8 de Novembro de 2018**, foi remetido pelos serviços do GAR do SEF para as autoridades italianas, por *e-mail*, um **designado** pedido **de** retoma, respeitante ao pedido **de** protecção internacional do A. formulado em Portugal, onde se invoca a ocorrência registada sob o n.º ....., e a al. *b*) do n.º 1 do art. 18.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013;

Cf. *e-mail* **de** fls. 29 e formulário **de** fls. 31 e ss do p.a.

**8.** No ponto 12. do pedido **de** retoma a cargo aludido no **ponto anterior**, sobre se o Requerente havia pedido protecção internacional ou reconhecimento **de** estatuto **de** refugiado, fez-se consignar que o A., havia formulado pedido, em **10 de Setembro de 2017**, em Terviso, Itália, e no ponto 13. do mesmo, respeitante ao abandono do território do Estado-Membro pelo Requerente e sobre as datas **desse** eventual abandono, não

foi consignado nada;

Cf. formulário **de** fls. 31 e ss do p.a.

**9.** Em **23 de Novembro de 2018**, o A. foi entrevistado, no procedimento em causa, nos serviços do GAR do SEF, tendo previamente sido informado **de** que nos termos do Regulamento **de** Dublin, que estabelece os critérios e mecanismo **de** determinação do Estado-Membro responsável pela análise **de** um pedido **de** protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional **de** país terceiro ou apátrida, apenas um Estado-Membro é responsável, e que o pedido do A. seria sujeito a um procedimento especial **de** admissibilidade, e foram comunicados ao A. os objectivos da entrevista;

Cf. auto **de** entrevista/transcrição a fls. 34 e ss. do p.a.

**10.** Na entrevista aludida no **ponto anterior**, o A., perguntado sobre a duração da estadia em cada um dos países onde havia registos no EURODAC, disse, quanto ao registo aludido acima no **ponto 2.**, que a sua estadia havia durado 8 meses, e, quanto ao registo aludido supra no **ponto 3.**, que a sua estadia havia durado 7 meses, e que nos últimos 5 meses havia vivido na Alemanha, e, perguntado sobre se o pedido **de asilo** anteriormente formulado se encontrava em análise ou havia sido recusado, disse que **desconhecia**;

*Idem.*

**11.** Na mesma entrevista, perguntado sobre se estava **de** boa saúde, disse que não, perguntado sobre se tinha problemas **de** saúde, disse que sim, perguntado sobre quais os problemas **de** saúde, disse que tinha «*problemas no coração e no estômago*», perguntado sobre se estava medicado, disse estar a tomar «*medicamentos para o estômago e o coração*», e perguntado sobre o motivo pelo qual solicita protecção internacional, disse, entre o mais, «*[e]u sai do meu país por ser homossexual e ter sido agredido com gravidade por essa razão*»;

*Idem.*

**12.** Findas as **declarações**, foi, **de** seguida, elaborado um intitulado Relatório pelo SEF onde se disse «*De acordo com as declarações prestadas pelo requerente (...) e de acordo com as informações recolhidas*» e se preencheu a quadrícula associada à seguinte situação «*Apresentou pedido de protecção noutra país da União Europeia, Itália, (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 protecção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida - Artigo 18.º, n.º 1)*»

Cf. relatório a fls. 41 e 42 do p.a.

**13.** Ao A. foi dado conhecimento, no mesmo dia **23 de Novembro de 2018**, do Relatório referido no **ponto anterior**, ao que o mesmo disse: «*Eu não quero regressar a Itália*»;

Cf. relatório a fls. 41 e 42 do p.a.

**14.** No dia **26 de Novembro de 2018**, os serviços do GAR do SEF remeteram, por *e-mail*, para as autoridades italianas, comunicação onde se consignou que era feita na sequência da comunicação **de 8 de Novembro de 2018**, o Estado-Membro **deve** responder ao pedido em duas semanas, invocou-se o art. 25.º, n.º 1, do Regulamento **de** Dublin, e concluiu-se que, considerando que não houve resposta das autoridades italianas, Portugal considera que Itália aceitou retomar a cargo o A.;

Cf. e-mail **de** fls. 46 do pa..

**15.** A **26 de Novembro de 2018**, foi lavrada pelos serviços do SEF, a informação n.º ....., sobre o pedido **de** protecção internacional do A., onde se lê, entre o mais, o seguinte:

*«Dos motivos invocados no pedido **de** transferência*

*Aos 08-11-2018, o GAR apresentou um pedido **de** retoma a cargo às autoridades italianas, ao abrigo do artigo 18º, Nº 1 b), do Regulamento (UE) 604/2013 do PE e do Conselho, **de 26 de junho**.*

*Consultado o sistema EURODAC, foram **de**detetados dois Hits positivos com os "Case ID ..... e ..... ", inseridos pela **Itália**.*

*Aos 26-11-2018, Portugal informou as autoridades italianas que ao abrigo do artigo 25º, Nº 1, do Regulamento (UE) 604/2013 do PE e do Conselho, **de 26 de junho**, tinha duas (2) semanas para se pronunciar sobre o nosso pedido.*

*As autoridades italianas não se pronunciaram **dentro** do prazo estabelecido no art.º 25 nº 1, do Regulamento (UE) 604/2013 do PE e do Conselho, **de 26 de junho**, por isso **de** acordo com o artigo 25 nº 2 do mesmo Regulamento, a falta **de** uma **de**cisão equivale à aceitação do pedido.*

*Pelo exposto, propõe-se que Itália seja considerada o Estado responsável pela retoma a cargo, ao abrigo do artigo 25º, Nº 2 do Regulamento (CE) N.º 604/2013 do Conselho **de 26 de junho**.»;*

Cf. informação **de** fls. 49 e 50 do p.a.

**16.** Sobre a informação mencionada e transcrita no **ponto anterior**, foi redigida, a **27 de Novembro de 2018**, proposta, com o seguinte teor: «*Com base na presente informação e à consideração superior para **de**cisão, propõe-se que, **de** acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1, do artigo 19º - A, da Lei n.º 27/08, **de 30 de junho**, alterada pela Lei nº 26/2014 **de 05 de maio**, o pedido **de** protecção seja considerado*

*inadmissível e se proceda à transferência para a Itália do (a) cidadão (ã) acima identificado (a), nos termos do artigo 25º, Nº 2 do Regulamento (CE) N.º 604/2013 do Conselho, de 26 de junho.»;*

Cf. proposta **de** fls. 49 do p.a.

**17.** No mesmo dia **27 de Novembro de 2018**, foi exarada, no processo **de** protecção internacional do A., **Decisão** pelo Director Nacional Adjunto do SEF, onde consta, entre o mais, o seguinte:

*«De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1, do artigo 19º - A e no n.º 2 do artigo 37º, ambos da lei n.º 27/08, de 30 de junho, alterada pela lei n.º 26/2014 de 05 de maio, com base na informação n.º ..... do Gabinete **de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**, considero o pedido **de** protecção internacional apresentado pelo cidadão que se identificou como I....., nacional da Serra Leoa, inadmissível.*

*Proceda-se à notificação d o cidadão nos termos do artigo 37º, n.º 3, da Lei n.º 27/08 de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei 26/14 de 5 de maio, e à sua transferência, nos termos do artigo 38º do mesmo diploma, para a Itália, Estado Membro responsável pela análise do pedido **de** protecção internacional nos termos do Regulamento (UE) 604/2013 do PE e do Conselho, de 26 de junho.»;*

Cf. **decisão de** fls. 51 do p.a.

**18.** A **Decisão** que se refere e parcialmente se transcreve no **ponto anterior** foi entregue e dada a conhecer ao A. em **3 de Dezembro de 2018**;

Cf. **declaração** assinada pelo A. **de** fls. 58 do p.a.

**19.** No mesmo dia **3 de Dezembro de 2018**, foi apresentado pelo A., nos Serviços do ISS, pedido **de** apoio judiciário;

Cf. *e-mail, fax*, missiva do CPR e requerimento tudo **de** fls. 60 e ss. do p.a.

**20.** A **27 de Dezembro de 2018**, deu entrada neste Tribunal a p.i. que originou os presentes autos;

Cf. comprovativo **de** entrega **de** fls. 1 dos autos.

**21.** Em **22 de Fevereiro de 2019**, o Gabinete Jurídico do CPR elaborou informação sobre o procedimento **de asilo** italiana e as condições **de** acolhimento **de** requerentes **de asilo** e refugiados no aludido país, informação onde se lê, entre o mais, o seguinte:

«(...)

*O sistema **de asilo** italiano tem vindo a ser amplamente analisado por várias organizações **de direitos** humanos, que reportam preocupantes opções legislativas e políticas das autoridades **de** Itália neste domínio7, às quais se associa uma forte retórica racista e xenófoba.*

Sucintamente, a informação disponibilizada por organizações como o European Council for Refugees and Exiles (ECRE) e os Médicos sem Fronteiras (MSF), entre outras, revelam a existência **de** falhas sistémicas tanto no que respeita ao procedimento **de asilo** e garantias processuais, bem como na política **de** acolhimento dos requerentes **de asilo**. Entre as principais falhas, e conforme a informação recolhida e traduzida infra, contam-se:

- A **degradação** preocupante das condições **de** acolhimento **de** requerentes **de asilo** e beneficiários **de** protecção internacional e a existência **de** obstáculos significativos ao acesso a condições **de** acolhimento dignas (onde se incluem o acesso a cuidados **de** saúde, alojamento e medidas **de** integração);
- A limitação do escopo da protecção conferida;
- Os problemas no acesso efectivo ao procedimento **de asilo**;
- O alargamento dos períodos legais **de** detenção **de** requerentes **de** protecção internacional;
- Os riscos **de** violação do princípio do non-refoulement.

Para informações **detalhadas** sobre o funcionamento do sistema **de asilo** italiano, ver também o relatório da Asylum Information Database -Itália, disponível em: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>

As insuficiências do sistema **de asilo** italiano, para além **de** reportadas por diversas fontes fidedignas, foram também já reconhecidas pelo Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem, nomeadamente no caso Tarakhel c. Suíça<sup>8</sup>, **de** 2014, **devendo** notar-se que a situação se tem **degradado** significativamente **desde** então (nomeadamente à luz do actual contexto político).

Nota-se que também órgãos jurisdicionais **de** vários Estados-Membros da União Europeia, entre os quais Alemanha, França, Luxemburgo, Holanda e Reino Unido, anularam recentemente **decisões de** transferência ao abrigo do Regulamento Dublin para Itália à luz do referido contexto.

(...)

**Fonte:** IRIN News, New Italian law adds to unofficial clampdown on aid to asylum seekers, 7 **de** Dezembro **de** 2018, disponível em: <https://www.irinnews.org/newsfeature/2018/12/07/new-italian-law-adds-unofficial-clampdown-aid-asylum-seekers>[consultado a 15 **de** Fevereiro **de** 2019]

**Dezenas de** milhares **de** requerentes **de asilo** vulneráveis perderam o **direito** a autorizações **de** residência válidas por dois anos e a serviços **de** integração em Itália na sequência da aprovação, na semana passada, da nova legislação promovida pelo Ministro da Administração Interna do populista governo **de** direita, Matteo Salvini.

Todavia, **de** acordo com entrevistas a requerentes **de asilo** e juristas especializados realizadas ao longo **de** vários meses, bem como com as respostas governamentais a **dezenas de** pedidos feitos ao abrigo do **direito** à liberdade **de** informação, nos últimos dois anos, milhares já tinham visto os serviços públicos a que tinham **direito** cortados ou reduzidos.

**De** acordo com a informação obtida pela IRIN junto dos governos locais, um em cada três requerentes **de asilo** que chegou a mais **de** metade das prefeituras italianas nos últimos dois anos, abandonou ou foi expulso do alojamento público.

(...)

Grupos **de** apoio alertam para o facto **de** que a nova lei irá agravar a já existente crise em Itália, que se **debate** para prestar serviços básicos a cerca **de** 180.000 refugiados e requerentes **de asilo** que aguardam **decisões** e que tem um número estimado **de** 500.000 migrantes indocumentados - muitos dos quais já estão fora do sistema **de** acolhimento.

O **Decreto-Lei** sobre Imigração e Segurança em resumo:

(...)

- Requerentes **de asilo** deixam **de** ter acesso a serviços **de** integração até que o seu pedido seja **deferido**;
- Drástica redução da rede **de** centros **de** acolhimento;

(...)

Há apenas 25.000 lugares no sistema italiano **de** acolhimento **de** longo-prazo, gerido pelo governo, conhecido pelo seu acrónimo italiano, SPRAR, que tipicamente presta cuidados **de** elevada qualidade. Isto significa que mais **de** 150.000 pessoas que aguardam a **decisão** do seu pedido **de asilo**, ou 80 por cento do total, estão alojadas em mais **de** 9.000 infra-estruturas **de** acolhimento supostamente temporárias, conhecidas pelo acrónimo CAS. Na sua maioria, estas são geridas por entidades comerciais sem qualquer experiência **de** prestação **de** alojamento e serviços a requerentes **de asilo** e que têm sido associadas a corrupção e condições precárias.

(...)

Centenas já foram expulsos **de** centros **de** acolhimento por toda a Itália e ficaram sem-abrigo **de** um momento para o outro', relatou à IRIN Oliviero Forti, responsável pela divisão **de** migração da Caritas em Itália. 'Em alguns locais, como Crotone, os abrigos da nossa organização ficaram assoberbados durante o fim-**de**-semana. Algumas pessoas muito vulneráveis, como mulheres grávidas ou pessoas com doença psiquiátrica, estão a ser postas na rua sem qualquer medida **de** apoio e, inacreditavelmente, as infra-estruturas públicas estão a pedir ajuda à Caritas.'

(...)

Em 2016, a Itália tomou o lugar da Grécia como principal ponto europeu **de** entrada **de** migrantes e requerentes **de asilo**, tendo recebido 320.000 pessoas nos últimos dois anos - com a grande maioria a chegar em pequenos e sobre/atados barcos operados por contrabandistas pelo Mediterrâneo **desde** o Norte **de** África ou após serem resgatados no trajeto.

(...)

Aqueles relativamente aos quais seja *prima facie* **determinada** a existência **de** um fundamento legítimo para requerer **asilo** têm **direito** a um lugar no sistema SPRAR, ainda que a maioria não o obtenha. [Estas] são instalações **de** pequena dimensão, uniformemente distribuídas pelo país, criadas pelo Ministério da Administração Interna e geridas por organizações humanitárias com experiência **de** trabalho com populações migrantes. São amplamente conhecidas por prestarem serviços básicos **de** qualidade elevada, bem como formação profissional e apoio psicológico. As 25.000 vagas disponíveis têm-se **destinado**, em regra, aos casos mais vulneráveis, como menores vítimas **de** tráfico.

**De** acordo com a nova legislação **de** Salvini, apenas pessoas a quem seja concedido um visto - processo que pode **demorar** vários anos - e não requerentes **de asilo**, podem ser colocadas em infra-estruturas SPRAR. Os migrantes e requerentes **de asilo** serão enviados para um CAS.

Os Médicos sem Fronteiras [MSF] afirmaram em comunicado que a nova lei terá 'impacto dramático na vida e saúde **de** milhares **de** pessoas'. Os MSF **declararam** que 'nos anos em que operaram nos CAS', os seus trabalhadores concluíram que permanências prolongadas nos centros '**deterioram** a saúde mental dos migrantes' e '**prejudicam** a probabilidade **de** se integrem na sociedade com sucesso'.

(...)

Entrevistas com juristas especializados, assistentes sociais, **dezenas de** migrantes e a análise **de** decisões **de** cessação revelam um padrão **de** violações generalizadas dos **direitos** legais dos migrantes nos centros **de** acolhimento, sendo as autoridades locais, por vezes, coniventes com os abusos.

Os centros CAS - na sua maioria unidades hoteleiras e apartamentos privados identificados e aprovados pelas autoridades locais - são, teoricamente, apenas um elo numa complexa e mal regulada cadeia **de** alojamento para migrantes. Todavia, como os centros SPRAR estão completos, assumiram o excedente.

(...)

Com as condições insatisfatórias do sistema **de** acolhimento, os bairros **de** lata cresceram nos últimos anos. Nestas comunidades, é frequentemente

difícil para os migrantes obter serviços básicos como cuidados **de** saúde e apoio jurídico necessário ao acompanhamento dos pedidos **de asilo**.

(...)

**Fonte: HRW - Human Rights Watch, World Report 2019 - Italy, 17 de Janeiro de 2019, disponível em: <https://www.ecoi.net/en/document/2002229.html> [consultado a 15 de Fevereiro de 2019]**

(...)

**De** acordo com o ACNUR, até meio **de** Novembro, apenas 22.435 migrantes e requerentes **de asilo** tinham chegado a Itália por mar, o que em grande parte se **deve** às medidas **de** prevenção **de** chegadas já implementadas pelo governo que cessou funções. Em contraste, em 2017, chegaram 119.369 pessoas.

(...)

**Fonte: Danish Refugee Council, Swiss Refugee Council, MUTUAL TRUST IS STILL NOT ENOUGH The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation, 12 de Dezembro de 2018, disponível em: <https://reliefweb.int/report/italy/mutual-trust-still-not-enough-s-ituation-persons-special-reception-needs-transferred> [consultado a 15 de Fevereiro de 2019]**

Em 2016, o Danish Refugee Council e o Swiss Refugee Council iniciaram um projecto **de** monitorização conjunta, documentando as experiências **de** requerentes **de asilo** transferidos para Itália **de** acordo com o Regulamento Dublin III (...)

(...)

Os 13 casos **de** estudo **demonstram** que a recepção **de** requerentes **de asilo** vulneráveis transferidos para Itália é arbitrária, apesar das garantias prestadas pelas autoridades italianas na sequência do acórdão do Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem no processo Tarakhel c. Suíça.

Através da monitorização da situação **de** 13 pessoas transferidas ao abrigo do Regulamento Dublin, o Danish Refugee Council e o Swiss Refugee Council documentam como a muitos é totalmente negado o acesso ao sistema **de** acolhimento italiano ou necessitam **de** esperar longos períodos antes **de** serem alojados, o que dificulta significativamente o acesso efectivo ao procedimento **de asilo** italiano.

As experiências dos requerentes **de asilo** que participaram **demonstram** que, **depois de** terem acesso a condições **de** acolhimento, que frequentemente estão longe **de** ser adequadas para responder às suas necessidade especiais **de** acolhimento, as pessoas vulneráveis transferidas ao abrigo do Regulamento Dublin ficam em risco **de** perder o **direito** a alojamento sem que a sua situação **de** vulnerabilidade seja **devidamente** tida em conta.

Ao acompanhar os casos documentados através do projecto **de** monitorização, o Danish Refugee Council e o Swiss Refugee Council concluíram que é claro que existe um risco real **de** que não sejam prestadas condições **de** acolhimento adequadas a requerentes vulneráveis retomados ao abrigo do Regulamento Dublin à chegada a Itália, expondo-os a risco **de** maus-tratos contrários ao artigo 3.º da CEDH e ao artigo 4.º da Carta dos **Direitos** Fundamentais da UE.

O risco **de** violação dos **direitos** fundamentais das pessoas retomadas ao abrigo do Regulamento Dublin tem aumentado com as alterações ao sistema **de** acolhimento italiano introduzidas pelo **Decreto Salvini**, que entrou em vigor a 5 **de** Outubro **de** 2018 e que piorou o sistema **de** acolhimento italiano.

Por fim, as experiências das pessoas transferidas ao abrigo do Regulamento Dublin monitorizadas evidenciam que os Estados-Membros **devem** cumprir as obrigações a que estão vinculados pelo Regulamento Dublin **de** assegurar que é dada a **devida** resposta às necessidades especiais **de** pessoas retomadas a cargo na sequência **de** uma transferência Dublin para o Estado-Membro responsável. Como ilustrado pelos casos **de** estudo **deste** relatório, aqueles que são responsáveis por dar resposta às necessidades especiais **de** pessoas vulneráveis transferidas ao abrigo do Regulamento Dublin, parecem frequentemente **desconhecê-las**, apesar das obrigações que incumbem ao Estado que procede à transferência nos termos dos artigos 31 e 32 do Regulamento Dublin III, segundo as quais têm **de** transmitir qualquer necessidade especial da pessoa a transferir.

(...)

## 1.2. **Desenvolvimentos** políticos recentes e consequências para o sistema **de asilo** italiano.

O número **de** novos requerentes **de asilo** registados em Itália diminuiu progressivamente em 2017 e 2018, em parte **devido** à cooperação das autoridades italianas com as contrapartes líbias.

Um Memorando **de** Entendimento entre as autoridades italianas e líbias foi assinado e entrou em vigor em Fevereiro **de** 2018 por um período **de** três anos. O Memorando e outras formas **de** cooperação entre os dois países para travar o fluxo migratório para Itália têm sido fortemente criticados, tanto por organizações internacionais **de direitos** humanos, como por organizações intergovernamentais. Anteriores acordos semelhantes entre a Líbia **de** Gaddafi e a Itália foram censurados pelo TEDH na sua **decisão** no processo Hirsi Jamaa e outros c. Itália, no qual o tribunal **decidiu** que as parcerias violavam o princípio do non-refoulement e a proibição **de** expulsões colectivas.

O ACNUR reportou 21.000 novas chegadas por mar a Itália entre Janeiro e Setembro **de** 2019, em comparação com 105.400 no mesmo período em 2017. Tal não significa, contudo, que a pressão sobre o sistema **de asilo** italiano tenha **desaparecido**, uma vez que no final **de** 2017 ainda estavam

pendentes em primeira instância 145.906 pedidos **de asilo**.

(...)

Assim, a forma como as pessoas vulneráveis transferidas ao abrigo do Regulamento Dublin são recebidas pelas autoridades italianas continua a ser arbitrária. A maioria das pessoas vulneráveis transferidas monitorizadas teve **de** dormir na rua após a sua chegada a Itália e apenas teve acesso a centros **de** acolhimento ou outros abrigos na sequência da sua participação no DRMP [Dublin Returnee Monitoring Project], uma vez que os entrevistadores do DRMP frequentemente intervieram no seu caso. Após terem tido acesso a condições **de** acolhimento, frequentemente estas estavam longe **de** ser adequadas para responder às suas necessidades especiais **de** acolhimento, em alguns casos **devido** à falta **de** cuidados médicos especializados.

(...)

(...) Uma vez que as autoridades italianas não suprem as necessidades **de** acolhimento dos requerentes **de asilo** em geral, nem as necessidades especiais **de** requerentes **de asilo** vulneráveis, apesar **de** estarem juridicamente obrigadas a fazê-lo, o mero acesso a condições **de** acolhimento à chegada por uma pessoa vulnerável transferida ao abrigo do Regulamento Dublin parece ser uma questão **de** sorte.

(...)

(...) os requerentes **de asilo** vulneráveis correm o risco **de** lhes ser negado ou retirado o acesso ao sistema **de** acolhimento italiano sem que a sua situação **de** vulnerabilidade ou o princípio da proporcionalidade sejam tidos em conta, o que pode dificultar significativamente o seu acesso efectivo ao procedimento **de asilo**.

(...)

**Fonte: OHCHR - UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Legal changes and climate of hatred threaten migrants rights in Italy, say UN experts, 21 de Novembro de 2018, disponível em: <https://www.ecoi.net/en/document/1454541.html> [consultado a 15 de Fevereiro de 2019]**

A 18 **de** Outubro, o Tribunal Distrital da Haia pronunciou-se sobre um caso relativo à transferência Dublin para Itália **de** uma cidadã eritreia, cujo pedido **de** autorização **de** residência temporária **de asilo** foi recusado pelas autoridades holandesas com base no facto **de** as autoridades italianas serem responsáveis por analisar o pedido **de asilo** da requerente.

A requerente impugnou a **decisão** perante o Tribunal Distrital afirmando, inter alia, que não poderia ser transferida para Itália **devido** às sérias **deficiências** estruturais no procedimento **de asilo** e acolhimento no país. **De** acordo com a requerente, o recente **decreto** sobre **asilo** e migração limitou os **direitos** dos requerentes **de asilo** e agravou as condições **de**

acolhimento.

Consequentemente, os requerentes **de asilo** e os beneficiários **de** estatuto **de** protecção humanitária estão excluídos do acesso a infra-estruturas **de** acolhimento SPRAR, sendo forçados a viver em centros **de** acolhimento temporários, onde as condições são frequentemente críticas.

O Tribunal notou que a restrição **de** acesso a infra-estruturas **de** acolhimento do Sistema SPRAR pode afectar negativamente a capacidade das restantes infra-estruturas **de** acolhimento. Neste contexto, citou várias fontes que documentam a considerável pressão que as instalações **de** acolhimento italianas já enfrentam, incluindo relatórios dos Médicos sem Fronteiras e da ECRE/AIDA. O governo holandês argumentou que, apesar **de** ser necessário examinar as

**De** acordo com o Tribunal, o argumento do governo não tem em conta as consequências mais amplas que o referido **decreto** poderá ter em geral nas condições **de** acolhimento em Itália. Assim, não estava suficientemente substanciado que não há **deficiências** estruturais na recepção em Itália. O Tribunal anulou a **decisão** impugnada e **devolveu** o processo às autoridades nacionais para que **decidam de** acordo com as conclusões da sentença.

[...]

**Fonte: European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database, Italy: Latest Immigration Decree drops Protection Standards, 26 de Setembro de 2018, disponível em: <http://www.asylumineurope.org/news/26-09-2018/italy-latest-immigration-decree-drops-protection-standards> [consultado a 15 de Fevereiro de 2019]**

(...)

O Decreto-Lei também limita o Sistema **de** Protecção **de** Requerentes **de** **Asilo** e Refugiados (SPRAR), uma rede **de** projectos **de** acolhimento **de** pequena escala e **descentralizados** com 35.881 lugares **de** alojamento actualmente financiados, a beneficiários **de** protecção internacional e crianças não acompanhadas. Os requerentes **de asilo** e beneficiários **de** estatuto **de** protecção humanitária ficarão, portanto, excluídos do SPRAR e apenas terão acesso a centros **de** acolhimento **de** primeira linha e a centros **de** acolhimento temporários (CAS), onde as condições **de** vida são, frequentemente, *críticas*.

(...)

**Fonte: European Data base of Asylum law (EDAL), Luxembourg - Administrative Tribunal stops Dublin transfer of asylum seeker to Italy, due to country's systemic **deficiencies**, 10**

**de Julho de 2018, disponível em: [18 of 76](https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/luxembourg%E2%80%93administrative-tribunal-stops-</a></b></p></div><div data-bbox=)**

***dublin-transfer-asylum-seeker-italy-duecountry%E2%80%99s***  
***[consultado a 15 de Fevereiro]***

A 10 de Julho, o Tribunal Administrativo do Luxemburgo pronunciou-se no processo 41401/18, relativo a um requerente **de asilo** Guineense que chegou ao Luxemburgo através **de** Itália. Alguns meses **depois de** ter pedido **asilo**, foi informado **de** que seria transferido para Itália por existir um primeiro registo das suas impressões digitais no país.

O requerente impugnou a **decisão** enquanto estava em **detenção** domiciliária **devido** à sua transferência para Itália. Alegou que as falhas sistémicas em Itália e a falta **de** condições **de** acolhimento adequadas não asseguram o respeito pelos seus **direitos** fundamentais e que a transferência para o país configuraria um risco real **de** tratamento **desumano** ou **degradante**. Respondendo à contestação do governo, o Tribunal reiterou que, não obstante a confiança mútua continuar a ser aplicável a Estados-Membros, esta continua a ser uma presunção ilidível e, à luz da fundamentação do TJUE no processo C-578/2016, **deverá** ser feita uma análise individual.

Prosseguiu examinando provas relevantes sobre a actual situação dos requerentes **de asilo** no país, incluindo o recente relatório AIDA do ECRE sobre Itália, concluindo que o procedimento **de asilo** e o sistema **de** acolhimento efectivamente apresentam várias falhas sistémicas. Notou também que tais falhas são exacerbadas pela actual instabilidade política no país. Afastando o argumento do Governo segundo o qual as alegações do requerente eram **demasiados** gerais, o Tribunal concluiu que há prova suficiente para considerar que o procedimento **de asilo** e as condições **de** acolhimento em Itália são inadequadas, notando que as autoridades italianas não conseguem assegurar acesso a cuidados médicos e condições **de** vida dignas, criando um possível risco **de** tratamento **desumano** ou **degradante**.

(...)

***Fonte: Amnesty International, Amnesty International/ Report 2017/18 - Italy, 22 de Fevereiro de 2018, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/Sa9938e2a.html> [consultado a 15 de Fevereiro de 2019]***

(...)

## **PROCEDIMENTO DE ASILO**

Até ao final do ano, cerca **de** 130.000 pessoas tinham pedido **asilo** em Itália, um aumento **de** 6% relativamente aos quase 122.000 em 2016. Ao longo do ano, a mais **de** 40% dos requerentes foi concedido algum tipo **de** protecção em primeira instância. Em Abril foi introduzida legislação para acelerar os procedimentos **de asilo** e combater a migração irregular, incluindo através da redução das garantias processuais em impugnações **de** decisões **de** rejeição dos pedidos. A nova lei não esclareceu adequadamente a natureza e a função dos hotspots estabelecidos pela UE e dos acordos governamentais subsequentes **de** 2015. Os hotspots são

instalações criadas para a recepção inicial, identificação e registo **de** requerentes **de asilo** e migrantes que chegam à UE por mar. No seu relatório **de** Maio, o Mecanismo Nacional para a Prevenção da Tortura **destacou** a contínua falta **de** base legal e **de** normas aplicáveis sobre a **detenção de** pessoas em hotspots.

Também em Maio, o Comité **de Direitos** Humanos da ONU criticou a **detenção** prolongada **de** refugiados e migrantes em hotspots. Também criticou a falta **de** garantias contra a classificação incorrecta dos requerentes **de asilo** como migrantes económicos e a falta **de** investigações na sequência **de** relatos **de** uso excessivo da força durante os procedimentos **de** identificação. Em **Dezembro**, o Comité das Nações Unidas contra a Tortura expressou preocupação relativamente à falta **de** garantias contra o retorno forçado **de** pessoas a países onde possam estar em risco **de** violações dos **direitos** humanos.

(...)

*Fonte: Médecins sans Frontières (MSF), Out of Sight, 2.<sup>a</sup> edição, 8 **de** Fevereiro **de** 2018, disponível em: [https://www.msf.org/sites/msf.org/files/2018-06/out\\_of\\_sight\\_def.pdf](https://www.msf.org/sites/msf.org/files/2018-06/out_of_sight_def.pdf) [consultado a 15 **de** Fevereiro **de** 2019]*

Este relatório surge no seguimento da investigação feita em Fuori campo - Requerentes **de asilo** e refugiados em Itália: campos não oficiais e marginalização social. É o resultado **de** constantes actividades **de** monitorização realizadas em 2016 e 2017 por meio **de** repetidas visitas **de** campo e em colaboração com uma extensa rede **de** associações locais.

O sistema **de** acolhimento **de** requerentes **de asilo** e refugiados que, em 31 **de** **Dezembro de** 2017, tinha pouco mais **de** 180.000 lugares, continua a basear-se, em grande parte, em estruturas **de** recepção extraordinárias, sendo os serviços **destinados** à inclusão social limitados.

Há zonas **de** marginalização em áreas urbanas e rurais em toda a Itália. O aumento dos **despejos** forçados, combinado com a falta **de** soluções habitacionais alternativas, resultam na fragmentação dos aglomerados informais, especialmente em contextos urbanos: migrantes e refugiados vivem em lugares cada vez mais escondidos num estado **de** crescente medo e frustração, sendo o contacto com os serviços sociais, incluindo com cuidados **de** saúde, progressivamente limitado.

**Devido** a barreiras administrativas e apesar da legislação em vigor, os migrantes e refugiados em aglomerados informais, independentemente do seu estatuto à luz da lei, têm cada vez menos oportunidades **de** acesso a tratamento médico. Os serviços **de** emergência hospitalar estão rapidamente a tornar-se a única porta **de** entrada para o Sistema Nacional **de** Saúde **de** Itália.

Nos últimos dois anos, mais **de** vinte pessoas morreram a tentar atravessar as fronteiras com França, Áustria e Suíça. Os migrantes são repetidamente rejeitados na fronteira, sendo a rejeição frequentemente acompanhada por violência. O número **de** pessoas bloqueadas nas fronteiras e que vive em

aglomerados não oficiais está a aumentar, sendo limitado o acesso a cuidados básicos e a cuidados **de** saúde.

(...)

Em 2016 e 2017, os Médicos sem Fronteiras (MSF) reforçaram o seu compromisso em apoiar os migrantes em aglomerados não oficiais. Em Como e em Ventimiglia, foi implementado um programa **de** primeiros socorros psicológicos para pessoas em trânsito, juntamente com o programa **de** saúde para mulheres em Ventimiglia. Em Roma, organizaram-se, em prédios abandonados onde homens, mulheres e crianças vivem em condições indignas, cuidados **de** saúde primários e apoio psicológico.

(...)

O relatório confirma a estimativa indicada na primeira edição do Fuori Campo: há, pelo menos, 10.000 pessoas excluídas do sistema **de** acolhimento, incluindo beneficiários e requerentes **de** protecção internacional e humanitária, com acesso limitado ou sem acesso a necessidades básicas e a cuidados médicos. A distribuição **deste** tipo **de** aglomerados é fragmentada e comum no país.

## SISTEMA **DE** ACOLHIMENTO E FRONTEIRAS

Após os picos **de** 2016, 2017 registou uma diminuição global do número **de** desembarques - predominantemente **devido** a medidas **de** contenção implementadas após o acordo entre a Itália e a Líbia - e um aumento paralelo dos pedidos **de** asilo. A implementação completa da "abordagem **de** hotspot" resultou no registo forçado **de** quase todos os migrantes que chegam a Itália. Isso conteve os movimentos secundários em direcção aos países mais a norte.

A 31 **de** Dezembro **de** 2017, o sistema **de** acolhimento tinha 183.681 lugares, um ligeiro aumento em relação a 2016. Apesar das tentativas do governo **de** promover o modelo do Sistema **de** Protecção **de** Refugiados e Requerentes **de** Asilo (SPRAR), gerido pelos Municípios, o número **de** requerentes **de** asilo e refugiados na rede SPRAR era **de** 31.270 na mesma data, apenas 17% do total.

A escassez crónica **de** lugares nos centros **de** acolhimento **deve-se** não só ao número crescente **de** pedidos **de** asilo, mas também ao facto **de** haver pouca rotatividade nos centros **devido** ao tempo necessário para avaliar os pedidos. Apesar do aumento das Comissões Territoriais nos últimos anos, o tempo **decorrido** entre o pedido **de** asilo e a notificação do resultado é em média **de** 307 dias. No caso **de** recusa **de** protecção e **de** impugnação, o tempo **de** permanência nos centros pode aumentar para mais 10 meses (o tempo médio necessário para se obter uma **decisão** em caso **de** impugnação). (...)

Outros factores estão a colocar pressão no sistema **de** acolhimento. Em primeiro lugar, o número crescente **de** requerentes **de** asilo noutros países

que é enviado **de** novo para a Itália ao abrigo do Regulamento **de** Dublin. Em segundo lugar, o fracasso do processo **de** recolocação criado pelo Conselho da UE em Setembro **de** 2015 para transferir requerentes **de asilo** a partir **de** Itália e da Grécia para outros Estados-Membros.

(...) há também requerentes **de asilo** a quem foi retirado o acolhimento; migrantes que **deixam** os centros por lhes ter sido negada a protecção internacional, independentemente **de** terem impugnado ou não a **decisão** (...)

(...)

Durante os últimos dois anos, o número **de** requerentes e **de** beneficiários **de** protecção internacional e **de** protecção humanitária que vive em edifícios ocupados aumentou. A maioria **destas** pessoas nunca entrou num sistema **de** acolhimento institucional ou foi expulsa do mesmo, sem que tenha havido uma inclusão social adequada. As ocupações são geridas pelos próprios migrantes e refugiados, especialmente quando os residentes são do mesmo país **de** origem, outras são geridas por movimentos pelo **direito** à habitação; estes geralmente reportam-se às **designadas** "ocupações mistas", onde migrantes e refugiados **de** diferentes zonas – África Subsaariana, América Latina, Europa - coexistem juntamente com muitos italianos.

Muitas ocupações que começaram por ser ocupações à margem da lei foram posteriormente legalizadas, com o envolvimento **de** entidades e instituições privadas (principalmente os Municípios e Regiões). Em comparação com o sistema **de** acolhimento do governo para requerentes **de asilo** e refugiados, as ocupações promovem um modelo baseado na autogestão e dão aos residentes a oportunidade **de** permanecer em segurança até conseguirem uma efectiva independência a nível social, habitacional e laboral.

Em relação aos cuidados **de** saúde, foram impostas limitações pela Lei n.º 80/2014 (Artigo 5.º), confirmadas pela Lei n.º 48/2017: morar em prédios ocupados não dá às pessoas a oportunidade **de** obter uma residência formal e, portanto, **de** se registar no Serviço Nacional **de** Saúde. Isto é particularmente relevante nas cidades onde o município não concede uma residência fictícia - aquela que é dada aos sem-abrigo - ou onde é particularmente difícil obtê-la.

[...]

### **Despejos forçados**

O Decreto Legislativo n.º 267/2000 confere autoridade ao prefeito "em relação à necessidade urgente **de** intervenções que visem a superação **de** situações **de** negligência grave ou **de** degradação do território, do meio ambiente e do património cultural, ou em **de**trimento da limpeza e habitabilidade urbana". Essa autoridade, reafirmada e fortalecida pela Lei n.º 48/2017, é cada vez mais usada para **desmantelar** aglomerados não-oficiais onde vivem migrantes e refugiados excluídos do sistema **de**

acolhimento institucional, usando mais ou menos **despejos** forçados, quase nunca programando os mesmos com a população residente. Isso força as pessoas a dispersar em áreas cada vez mais periféricas e em locais cada vez mais ocultos, com acesso mais limitado a serviços sociais e **de** saúde, com a possibilidade cada vez mais remota **de** aceder a serviços que atendam às necessidades **dessa** população vulnerável.

(...)

**Fonte: Human Rights Watch, World Report 2018 - European Union, 18 de Janeiro de 2018, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/15a61ee75a.html> [consultado a 15 de Fevereiro de 2019]**

### *Itália*

Mais **de** 114.000 migrantes e requerentes **de asilo** chegaram a Itália, por mar, até meados **de** Novembro, **de** acordo com o ACNUR, o que tem sobrecarregado o sistema **de** acolhimento do país. O governo adoptou políticas mais restritivas no contexto **de** um **debate** político tóxico sobre migração.

Nos primeiros sete meses do ano, o número **de** novos pedidos **de asilo** quase duplicou, quando comparado com 2016, tendo as autoridades conferido alguma forma **de** protecção em 43% dos casos. A maioria recebeu autorização humanitária temporária para permanecer no país, incluindo por abusos sofridos enquanto migrantes na Líbia.

Em Fevereiro, o governo introduziu medidas para acelerar o procedimento **de asilo**, incluindo através da limitação das impugnações **de** decisões negativas, e anunciou planos para novos centros **de** detenção para imigrantes no país.

O governo central teve problemas em encontrar alojamento para os requerentes **de asilo** em Itália, tendo muitas comunidades recusado ter centros **de** acolhimento. Muitos centros **de** acolhimento carecem **de** cuidados e apoio para sobreviventes **de** violência sexual, bem como para sobreviventes **de** outra[s formas **de**] violência traumática. A incapacidade **de** Itália em garantir o apoio **de** longo prazo a indivíduos que receberam protecção internacional ficou clara em Agosto, quando a polícia **despejou** violentamente centenas **de** refugiados da Eritreia sem-abrigo **de** um prédio ocupado em Roma.

(...))».

Cf. informação **de** fls. 143 e ss. dos autos.

\*

Nada mais foi dado como provado ou não provado com interesse para a **decisão** da causa.

\*

\*\*

A matéria **de** facto foi dada como provada face às posições das partes e ao teor dos documentos juntos ao processo, **de** acordo com o que ficou plasmado a propósito **de** cada facto.»

### III- APRECIÇÃO DO RECURSO

O Recorrido, I....., propôs no Tribunal Administrativo **de** Círculo **de** Lisboa a presente ação administrativa **de** natureza urgente, **demandando** o Serviço **de** Estrangeiros e Fronteiras, do Ministério da Administração Interna, **de** modo a obter a anulação do ato administrativo que considerou inadmissível o pedido **de** **asilo** apresentado no Gabinete **de** **Asilo** e Refugiados e, em consequência, **determinou** a sua retoma a cargo para Itália. Pede, também, que lhe seja concedido **asilo** ou proteção subsidiária. O Tribunal Administrativo **de** Círculo **de** Lisboa julgou a ação procedente e anulou o ato proferido em 27/11/2018 pelo Recorrente.

Discorda o Recorrente do julgado na Instância *a quo*, invocando a ocorrência **de** erros **de** julgamento, pois que, no seu entendimento, foi adequadamente cumprido o **dever** **de** audiência prévia da Recorrida, nos termos estabelecidos no Regulamento (EU) n.º 604/2013, **de** 26 **de** junho. Além do mais, **defende** o Recorrente que aquele preceito **de** **direito** europeu não estabelece qualquer exigência **de** audiência prévia em moldes do **descrito** no art.º 17.º da Lei n.º 27/2008, **de** 30 **de** junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, **de** 5 **de** maio (doravante, apenas Lei do **Asilo**) nas situações em que se imponha a prolação **de** uma **decisão** **de** inadmissibilidade do pedido por **dever** ser concretizado um procedimento especial **de** **determinação** do Estado responsável pela análise do pedido **de** proteção internacional, nos termos do art.º 36.º da Lei do **Asilo**. Em concomitância, sufraga também o Recorrente que a **decisão** **de** inadmissibilidade do pedido e sequente transferência constitui um ato vinculado nos termos do regime do Regulamento (EU) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, **de** 26 **de** junho, e que não estão **demonstradas** nos autos, nem ocorrem, em Itália, falhas sistémicas no procedimento **de** **asilo** ou nas condições **de** acolhimento dos requerentes **de** **asilo**.

Vejamos, então, se assiste razão ao Recorrente.

A primeira questão a dilucidar é a **de** saber se a sentença *a quo*

realizou um julgamento incorreto, o que passa por apreciar se, no caso concreto, cumpria **desenvolver** um momento procedimental autónomo **de** audiência prévia do Recorrido, a acontecer antes da emissão da **decisão final de** inadmissibilidade do pedido **de** proteção internacional formulado e **de** transferência do Recorrido para a Itália.

Ora, após minuciosa análise do caso agora em apreciação e aturada ponderação em termos hermenêuticos do regime legal aplicável à situação versada, incluindo os subsídios jurisprudenciais e doutrinários relevantes, é nosso entendimento que a **decisão a quo** revela-se, afinal, acertada, ainda que por fundamentos diferentes dos convocados na **decisão** recorrida. Espriemos, então, as razões do nosso veredito.

A concessão do **direito de asilo** ou, subsidiariamente, **de** proteção subsidiária, está prevista e é regulada, em termos **de direito** nacional infraconstitucional, pela Lei n.º 27/2008, **de 30 de** junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, **de 5 de** maio (Lei do **Asilo** em diante), diploma que estabelece as condições e procedimentos **de** concessão **de asilo** ou **de** proteção subsidiária.

**De** acordo com a Lei do **Asilo**, as disposições comuns do procedimento a seguir para apreciação e **decisão** dos pedidos **de** proteção internacional estão consignadas nos art.ºs 10.º a 22.º. No que releva para o caso versado, dispõem os art.ºs 16.º, 17.º, 18.º, 19.º-A e 20.º o seguinte:

#### **Artigo 16.º**

##### **Declarações**

1- *Antes **de** proferida qualquer **decisão** sobre o pedido **de** proteção internacional, é assegurado ao requerente o **direito de** prestar **declarações** na língua da sua preferência ou noutra idioma que possa compreender e através do qual comunique claramente, em condições que garantam a **devida** confidencialidade e que lhe permitam expor as circunstâncias que fundamentam a respetiva pretensão.*

2- *A prestação **de** declarações assume carácter individual, exceto se a presença dos membros da família for considerada necessária para uma apreciação adequada da situação.*

3 - *Para os efeitos dos números anteriores, logo que receba o pedido **de** proteção internacional, o SEF notifica **de** imediato o requerente para prestar **declarações** no prazo **de** dois a cinco dias.*

4 - *(Revogado.)*

5 - *A prestação **de** declarações só pode ser dispensada:*

a) *Se já existirem condições para **decidir** favoravelmente sobre o estatuto **de** refugiado com base nos elementos **de** prova disponíveis;*

b) Se o requerente for considerado inapto ou incapaz para o efeito devido a circunstâncias duradouras, alheias à sua vontade;

c) (Revogada.)

6 - Quando não houver lugar à prestação de declarações nos termos do número anterior, o SEF providencia para que o requerente ou a pessoa a cargo comuniquem, por qualquer meio, outras informações.

### **Artigo 17.º**

#### **Relatório**

1- Após a realização das diligências referidas nos artigos anteriores, o SEF elabora um relatório escrito do qual constam as informações essenciais relativas ao pedido.

2 - O relatório referido no número anterior é notificado ao requerente para que o mesmo se possa pronunciar sobre ele no prazo de cinco dias.

3 - O relatório referido no n.º 1 é comunicado ao representante do ACNUR e ao CPR enquanto organização não governamental que atue em seu nome, desde que o requerente tenha dado o seu consentimento, para que aquela organização, querendo, se pronuncie no mesmo prazo concedido ao requerente.

4 - Os motivos da recusa de confirmação do relatório por parte do requerente são averbados no seu processo, não obstante à decisão sobre o pedido.

### **Artigo 18.º**

#### **Apreciação do pedido**

1- Na apreciação de cada pedido de proteção internacional, compete ao SEF analisar todos os elementos pertinentes, designadamente as declarações do requerente, proferidas nos termos dos artigos anteriores, e toda a informação disponível.

2- Na apreciação do pedido, o SEF tem em conta especialmente:

a) Os factos pertinentes respeitantes ao país de origem, obtidos junto de fontes como o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, o ACNUR e organizações de direitos humanos relevantes, à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respetiva legislação e regulamentação e as garantias da sua aplicação;

b) A situação e circunstâncias pessoais do requerente, por forma a apreciar, com base nessa situação pessoal, se este sofreu ou pode sofrer perseguição ou ofensa grave;

c) Se as atividades do requerente, desde que deixou o seu país de origem, tinham por fim único ou principal criar as condições necessárias para requerer proteção internacional, por forma a apreciar se essas atividades o podem expor a perseguição ou ofensa grave, em caso de regresso àquele país;

d) Se é razoável prever que o requerente se pode valer da

proteção **de** outro país do qual possa reivindicar a cidadania;

e) A possibilidade **de** proteção interna se, numa parte do país **de** origem, o requerente:

i) Não tiver receio fundado **de** ser perseguido ou não se encontrar perante um risco real **de** ofensa grave; ou

ii) Tiver acesso a proteção contra a perseguição ou ofensa grave, tal como **definida** no artigo 5.º e no n.º 2 do artigo 7.º, puder viajar e ser admitido **de** forma regular e com segurança nessa parte do país e tiver expectativas razoáveis **de** nela poder instalar-se.

3 - Constitui um indício sério do receio fundado **de** ser perseguido ou do risco **de** sofrer ofensa grave, o facto **de** o requerente já ter sido perseguido ou diretamente ameaçado **de** perseguição ou ter sofrido ou sido diretamente ameaçado **de** ofensa grave, exceto se existirem motivos fundados para considerar que os fundamentos **dessa** perseguição ou ofensa grave cessaram e não se repetirão.

4 - As **declarações** do requerente **devem** ser confirmadas mediante prova documental ou outros meios **de** prova admitidos em **direito**, a não ser que estejam reunidas cumulativamente as seguintes condições:

a) O requerente tenha feito um esforço autêntico para fundamentar o seu pedido;

b) O requerente apresente todos os elementos ao seu dispor e explicação satisfatória para a eventual falta **de** outros considerados pertinentes;

c) As **declarações** prestadas pelo requerente forem consideradas coerentes, plausíveis, e não contraditórias face às informações disponíveis;

d) O pedido tiver sido apresentado com a maior brevidade possível, a menos que o requerente apresente justificação suficiente para que tal não tenha acontecido;

e) Tenha sido apurada a credibilidade geral do requerente.

## **Artigo 19.º-A**

### **Pedidos inadmissíveis**

1- O pedido é considerado inadmissível, quando se verificar que:

a) **Está sujeito ao procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional, previsto no capítulo IV;**

[...]

2- Nos casos previstos no número anterior, prescinde-se da análise das condições a preencher para beneficiar do estatuto **de** proteção internacional.

## **Artigo 20.º**

### **Competência para apreciar e decidir**

- 1- Compete ao diretor nacional do SEF proferir **decisão** fundamentada sobre os pedidos infundados e inadmissíveis no prazo **de 30 dias** a contar da data **de** apresentação do pedido **de** proteção internacional.
- 2 - Na falta **de** **decisão** **dentro** do prazo previsto no número anterior, considera-se admitido o pedido.
- 3 - A **decisão** sobre o pedido mencionado nos números anteriores é notificada ao requerente no prazo **de** dois dias.
- 4 - Relativamente aos pedidos fundamentados, é proferida pelo diretor nacional do SEF a **decisão de** admissibilidade.
- 5 - A **decisão** referida no n.º 1 é comunicada ao representante do ACNUR e ao CPR enquanto organização não governamental que atue em seu nome, **desde** que o requerente tenha dado o seu consentimento.

Por sua vez, os art.ºs 36.º a 40.º, insitos no Capítulo IV da Lei do **Asilo**, consagram um conjunto **de** regras e princípios aplicáveis às situações em **de**va haver lugar à **d**eterminação do Estado responsável pela análise **de** um pedido **de** proteção internacional, conformemente com o estipulado no art.º 19.º-A, n.º 1, al. a) do mesmo diploma.

O art.º 37.º, sob a epígrafe “pedido **de** proteção internacional apresentado em Portugal”, nos respetivos n.ºs 1 e 2- que são os que interessam para o caso em discussão- reza o seguinte:

- 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, o SEF solicita às respetivas autoridades a sua tomada ou retoma a cargo.
- 2- Aceite a responsabilidade pelo Estado requerido, o diretor nacional do SEF profere, no prazo **de** cinco dias, **decisão** nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º- A e do artigo 20.º, que é notificada ao requerente, numa língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda, e é comunicada ao representante do ACNUR e ao CPR enquanto organização não governamental que atue em seu nome, mediante pedido apresentado, acompanhado do consentimento do requerente.

Sendo assim, importa escrutinar o regime pertinente estabelecido pelo Regulamento (EU) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, **de 26 de** junho.

Com efeito, os art.º 3.º, 4.º, 5.º e 17.º do sobredito Regulamento n.º 604/2013 assumem **d**eterminante relevo na dissolução do conflito posto. Da redação dos indicados preceitos consta o que se segue:

### **Artigo 3.º**

#### **Acesso ao procedimento de análise de um pedido de proteção internacional**

1. Os Estados-Membros analisam todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas no território de qualquer Estado-Membro, inclusive na fronteira ou nas zonas de trânsito. Os pedidos são analisados por um único Estado-Membro, que será aquele que os critérios enunciados no Capítulo III designarem como responsável.

2. Caso o Estado-Membro responsável não possa ser designado com base nos critérios enunciados no presente regulamento, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional o primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido apresentado. Caso seja impossível transferir um requerente para o Estado-Membro inicialmente designado responsável por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável prossegue a análise dos critérios estabelecidos no Capítulo III a fim de decidir se algum desses critérios permite que outro Estado-Membro seja designado responsável.

Caso não possa efetuar-se uma transferência ao abrigo do presente número para um Estado-Membro designado com base nos critérios estabelecidos no Capítulo III ou para o primeiro Estado-Membro onde foi apresentado o pedido, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável passa a ser o Estado-Membro responsável.

(...)

### **Artigo 4.º**

#### **Direito à informação**

1- Após a apresentação de um pedido de proteção internacional, na aceção do artigo 20.º, n.º 2, num Estado-Membro, as suas autoridades competentes informam o requerente da aplicação do presente regulamento e, em especial, dos seguintes elementos:

a) Os objetivos do presente regulamento e as consequências da apresentação de um novo pedido num Estado-Membro diferente, bem como as consequências da deslocação de um Estado-Membro para outro durante o processo de determinação do Estado-Membro responsável nos termos do presente regulamento e durante a análise do pedido de proteção internacional;

b) Os critérios e **determinação** do Estado-Membro responsável, hierarquia **desses** critérios durante as diversas etapas do procedimento e a duração das mesmas, nomeadamente que a apresentação num Estado-Membro **de** um pedido **de** proteção internacional pode implicar que esse Estado-Membro passe a ser o responsável nos termos do presente regulamento mesmo que essa responsabilidade não **decorra** **desses** critérios;

c) A entrevista pessoal nos termos do artigo 5.º e a possibilidade **de** informar da presença **de** membros da família, **de** familiares ou **de** outros parentes nos Estados-Membros, bem como os meios **de** que o requerente dispõe para transmitir essas informações;

d) A possibilidade **de** contestar uma **decisão** **de** transferência e, se necessário, **de** pedir a suspensão da transferência;

e) O facto **de** as autoridades competentes dos Estados-Membros poderem trocar dados sobre o requerente unicamente para dar cumprimento às suas obrigações **decorrentes** do presente regulamento;

f) O **direito** **de** acesso aos dados que lhe digam respeito e o **direito** **de** solicitar que os dados inexatos sejam corrigidos e que sejam suprimidos os dados tratados ilicitamente, bem como os procedimentos aplicáveis ao exercício **de** tais **direitos**, incluindo os elementos **de** contacto das autoridades referidas no artigo 35.º e das autoridades nacionais **de** proteção **de** dados pessoais competentes para analisar queixas em matéria **de** proteção **de** dados pessoais;

2- As informações referidas no n.º 1 **devem** ser facultadas por escrito numa língua que o requerente compreenda ou que possa razoavelmente presumir-se que compreenda. Para o efeito, os Estados-Membros **devem** utilizar o folheto informativo comum elaborado nos termos do n.º 3.

Caso se afigurar necessário para a correta compreensão por parte do requerente, as informações também **devem** ser facultadas oralmente, por exemplo no âmbito da entrevista pessoal a que se refere o artigo 5.º.

3- A Comissão adota os atos **de** execução relativos à elaboração **de** um folheto informativo comum e um folheto específico para menores não acompanhados do qual **devem** constar, pelo menos, as informações referidas no n.º 1 do presente artigo. Daquele folheto informativo comum **devem** ainda constar informações relativas à aplicação do Regulamento (UE) n.º 603/2013, e, em especial, a finalidade com que os dados **de** um requerente podem ser tratados no Eurodac. O folheto informativo comum **deve** ser elaborado **de** forma a permitir que os Estados-Membros o

complete[m] com informações específicas a cada um. Esses atos **de** execução são adotados pelo procedimento **de** exame a que se refere o artigo 44.º, n.º 2, do presente regulamento.

### **Artigo 5.º**

#### **Entrevista pessoal**

1- A fim **de** facilitar o processo **de** determinação do Estado-Membro responsável, o Estado-Membro que procede à **determinação** realiza uma entrevista pessoal com o requerente. A entrevista **deve** permitir, além disso, que o requerente compreenda **devidamente** as informações que lhe são facultadas nos termos do artigo 4.º.

2- A realização da entrevista pode ser dispensada se:

a) O requerente for revel; ou

b) **Depois de** ter recebido as informações referidas no artigo 4.º, o requerente já tiver prestado por outros meios as informações necessárias para **determinação** do Estado-Membro responsável. Se a realização da entrevista for dispensada, o Estado-Membro **deve** dar ao requerente a oportunidade **de** apresentar novas informações relevantes para se proceder corretamente à **determinação** do Estado-Membro responsável antes **de** ser adotada uma **decisão de** transferência do requerente para o Estado-Membro responsável nos termos do artigo 26.º, n.º 1.

3- A entrevista pessoal **deve** realizar-se em tempo útil e, **de** qualquer forma, antes **de** ser adotada qualquer **decisão de** transferência do requerente para o Estado-Membro responsável nos termos do artigo 26.º, n.º 1.

4- A entrevista realiza-se numa língua que o requerente compreenda ou que possa razoavelmente presumir-se que compreenda, e na qual esteja em condições **de** comunicar. Caso necessário, os Estados-Membros **designam** um intérprete que esteja em condições **de** assegurar uma comunicação adequada entre o requerente e a pessoa que realiza a entrevista.

5- A entrevista pessoal realiza-se em condições que garantam a respetiva confidencialidade e é conduzida por uma pessoa competente ao abrigo da legislação nacional.

6- O Estado-Membro que realiza a entrevista pessoal **deve** elaborar um resumo escrito do qual constem, pelo menos, as principais informações facultadas pelo requerente durante a entrevista. Esse resumo pode ser feito sob a forma **de** um relatório ou através **de** um formulário-tipo. O Estado-Membro assegura que

*o requerente e/ou o seu advogado ou outro conselheiro que o representante tenha acesso ao resumo em tempo útil.*

## **Artigo 17.º**

### **Cláusulas discricionárias**

*1- Em derrogação do artigo 3.º, n.º 1, cada Estado-Membro pode decidir analisar um pedido de proteção internacional que lhe seja apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, mesmo que essa análise não seja da sua competência por força dos critérios definidos no presente regulamento.*

*O Estado-Membro que tenha decidido analisar um pedido de proteção internacional nos termos do presente número torna-se o Estado-Membro responsável e assume as obrigações inerentes a essa responsabilidade. Se for caso disso, informa, por intermédio da rede de comunicação eletrónica «DubliNet», criada pelo artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1560/2003, o Estado-Membro anteriormente responsável, aquele que conduz o processo de determinação do Estado-Membro responsável ou aquele que foi requerido para efeitos de tomada ou retomada a cargo.*

*O Estado-Membro responsável por força do presente número deve indicar também imediatamente esse facto no Eurodac em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 603/2013 acrescentando a data em que foi tomada a decisão de analisar o pedido.*

*2- Estado-Membro em que é apresentado um pedido de proteção internacional e que está encarregado do processo de determinação do Estado-Membro responsável, ou o Estado-Membro responsável, podem solicitar a qualquer momento, antes de ser tomada uma decisão quanto ao mérito, que outro Estado-Membro tome a seu cargo um requerente a fim de reunir outros parentes, por razões humanitárias, baseadas nomeadamente em motivos familiares ou culturais, mesmo nos casos em que esse outro Estado-Membro não seja responsável por força dos critérios definidos nos artigos 8.º a 11.º e 16.º. As pessoas interessadas devem dar o seu consentimento por escrito.*

*O pedido para efeitos de tomada a cargo deve comportar todos os elementos de que o Estado-Membro requerente dispõe, a fim de permitir ao Estado-Membro requerido apreciar a situação.*

*O Estado-Membro requerido procede às verificações necessárias para examinar as razões humanitárias apresentadas e responde ao Estado-Membro requerente no prazo de dois meses a contar da data da receção do pedido por intermédio da rede de comunicação eletrónica «DubliNet», criada pelo artigo 18.º do Regulamento (CE)*

*n.º 1560/2003. As respostas **de recusa do pedido** **devem indicar os motivos em que a recusa se baseia.***

*Se o Estado-Membro requerido aceitar o pedido, a responsabilidade pela análise do pedido é transferida para ele.*

Vejamos então se o Tribunal *a quo* errou no julgamento que fez acerca da inadmissibilidade do pedido **de** proteção internacional formulado pelo Recorrido, sucedendo que, para tal **desiderato**, impera assentar que, por não ter sido impugnada, a matéria **de facto** encontra-se estabilizada.

**Debruçando-nos** sobre a factualidade que foi coligida no probatório exposto em momento antecedente, verifica-se, **de** imediato, que o Recorrido apresentou, anteriormente à sua chegada a Portugal, dois pedidos **de** proteção internacional: em 20/07/2017, em Treviso, Itália, e em 15/04/2018, em Nuremberga, na Alemanha.

Em 03/10/2018, o Recorrido apresentou pedido **de** proteção internacional em Portugal, tendo sido entrevistado em 23/11/2018, nos termos que se encontram **descritos** nos pontos 9, 10, 11, 12 e 13 do probatório.

Em 27/11/2018, após o **decurso** do prazo sem que as autoridades italianas respondessem quanto à aceitação do pedido **de** retoma a cargo do Recorrido, o Diretor Nacional Adjunto do Serviço **de** Estrangeiros e Fronteiras proferiu **decisão de** inadmissibilidade do pedido formulado pelo Recorrido **de** acordo com o prescrito no art.º 19.º-A, n.º 1, al. a) da Lei do **Asilo**, bem como **decisão de** transferência do mesmo para a Itália.

Perante a factualidade vinda **de** elencar, o Recorrente explana o entendimento **de** que o ato **de** inadmissibilidade do pedido do Recorrido e sequente **decisão de** transferência do mesmo para Itália constitui um ato estritamente vinculado, sendo certo que o regime contido no Regulamento (EU) n.º 604/13 do Parlamento Europeu e do Conselho, **de** 26 **de** junho **de** 2013, na medida em que **detém** natureza “especial”, afasta a aplicação do art.º 17.º da Lei do **Asilo**. E, ademais, não ocorre qualquer evidência **de** falha sistémica no procedimento **de asilo** italiano.

**De** acordo com a sentença recorrida, foi postergado o **direito de** audiência prévia do Recorrido em virtude da **decisão de** inadmissibilidade do pedido **de** proteção internacional e **de** transferência para a Itália, proferida em 27/11/2018, não ter sido precedida **de** notificação ao Recorrido **de** um relatório elaborado, “*onde **deverão constar os factos apurados (p. ex., a não resposta do Estado ao pedido de retoma; se pertinente, as questões pertinentes quanto ao regresso do Requerente ao Estado em causa, nomeadamente o acima tratado), informando-o de que tem***

a possibilidade **de** o Requerente se pronunciar no prazo **de** cinco dias”. Por isso, “há que proceder à anulação da **decisão** sub judice e condenar a Administração a reconstruir o procedimento e, considerando a informação junta aos autos (e se for o caso, instruindo-o com outros elementos informativos fidedignos actualizados, que repute **de** relevantes, sobre o procedimento **de asilo** italiano e as condições **de** acolhimento dos requerentes), proceder a nova entrevista do Requerente, tendo em vista averiguar se a transferência para a República Italiana não implicará, tendo em conta as doenças do Requerente e os motivos pelos quais alega ter sido perseguido, um tratamento **desumano** e **degradante** na acepção do art. 4.º da Carta, (in)suficiente para aplicação do critério previsto no 2.º § do n.º 2 do art. 3.º do Regulamento.

Findo isso, **deverá** elaborar novo relatório, e dá-lo a conhecer ao Requerente, conferindo-lhe a possibilidade **de** se pronunciar sobre o mesmo.”

Ora, **desde** já se adianta não ser **de** acompanhar esta visão plasmada na **decisão a quo**, visto que, em nosso entendimento, o exercício do **direito de** audiência prévia previsto no art.º 5.º, n.º 6 do Regulamento (EU) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, **de** 26 **de** junho (doravante, Regulamento Dublin), não impõe a realização daquela formalidade intercalar específica, isto é, não obriga a que o relatório ou resumo da entrevista seja notificada ao requerente antes **de** ser emitida a **decisão final** **deste** procedimento especial, nos termos do art.º 17.º da Lei do **Asilo**, assim como não impõe que ao requerente **de**va ser notificado o projeto **de** **decisão de** inadmissibilidade do pedido **de** proteção internacional e subsequente transferência para o Estado responsável, por forma a que possa emitir a sua pronúncia.

Na verdade, sufragamos o entendimento **de** que, no âmbito do procedimento especial **de** determinação do Estado responsável ao abrigo do Regulamento Dublin, o **direito de** audiência prévia do requerente **de asilo** pode ser exercido durante a entrevista pessoal a que se refere o art.º 5.º, n.º 1 do mesmo Regulamento, ou no final da mesma entrevista, contanto que ao requerente seja prestado todo o manancial informativo **de**scrito no art.º 4.º do aludido Regulamento, e lhe seja dada a oportunidade **de** apresentar cabalmente todos os seus argumentos, razões e factos, mormente no caso **de** uma provável transferência para outro Estado.

Como bem explica CATARINA JARMELA (*Audiência prévia nos procedimentos **de** protecção internacional, in Julgar*, Revista do Centro **de** Estudos Judiciários, 1.º semestre 2019, número 1, junho **de** 2019, pp. 307 a 311), “neste art. 5.º n.ºs 1, 3, 4 e 5 prevê-se a realização **de** uma entrevista pessoal, antes **de** ser adoptada

qualquer **decisão de** transferência do requerente para o Estado-Membro responsável, a fim **de** facilitar o processo **de** determinação **desse** Estado-Membro, em condições que garantam a respectiva confidencialidade e numa língua que o requerente compreenda ou que possa razoavelmente presumir-se que compreenda, e na qual esteja em condições **de** comunicar. No n.º 6 **deste** art. 5.º estatui-se ainda a obrigação **de** elaboração **de** um resumo escrito do qual constem, pelo menos, as principais informações facultadas pelo requerente durante a entrevista, o qual pode ser feito sob a forma **de** um relatório ou através **de** um formulário-tipo.

Quanto à realização **desta** entrevista pessoal **deve-se** ter também em atenção as seguintes exigências previstas na Directiva n.º 2013/32/UE17:

- na entrevista pessoal o órgão **de** decisão **deve** assegurar que o requerente disponha da possibilidade **de** apresentar os elementos necessários da forma mais completa possível (cfr. o respectivo art. 16.º);

- os Estados-Membros **devem** assegurar que, antes **de** o órgão **de** decisão tomar uma **decisão**, o requerente tem a oportunidade **de** fazer observações e/ou prestar esclarecimentos oralmente e/ou por escrito relativamente a eventuais erros **de** tradução ou **de** compreensão constantes do relatório (ou do formulário-tipo), no final da entrevista pessoal ou **dentro** do prazo fixado; para esse efeito, os Estados-Membros **devem** assegurar que o requerente seja plenamente informado do conteúdo do relatório (ou do formulário--tipo), se necessário com a assistência **de** um intérprete; os Estados-Membros solicitam ao requerente que confirme que o conteúdo do relatório (ou do formulário-tipo) reflecte correctamente a entrevista (cfr. o respectivo art. 17.º n.º 3).

Assim sendo, e tendo ainda em conta nomeadamente o estatuído nos arts. 3.º n.º 2, primeiro18 e segundo parágrafos, e 8.º a 17.º, todos do Regulamento (UE) n.º 604/2013, nessa entrevista pessoal **deve** ser dada a possibilidade ao requerente **de** protecção internacional **de**, da forma mais completa possível:

- se pronunciar sobre a sua identificação- maxime nome próprio e apelido, nacionalidade, actual e anterior, e data e local **de** nascimento-, membros da sua família, familiares e outros parentes, documentos **de** identidade e **de** viagem, títulos **de** residência ou vistos emitidos por um Estado-Membro, data **de** saída do país **de** origem, percurso efectuado **desde** o país **de** origem até Portugal, data **de** chegada a Portugal, se regressou ao seu país **de** origem, onde permaneceu nos últimos cinco meses anteriores ao pedido **de** protecção, data **de** apresentação **de** eventual(ais) pedido(s) **de** protecção internacional anterior(es), situação do processo e, eventualmente, teor da **decisão**, tomada, se facultou as impressões

digitais para registo e, em caso afirmativo, onde e seu estado de saúde;

- esclarecer as razões que militam contra a adopção de uma decisão de transferência para um determinado país, o qual deverá ser identificado pelo entrevistador, pois o requerente só pode dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre a factualidade que justifica a eventual aplicação da excepção prevista no art. 3.º n.º 2, segundo parágrafo, ou das cláusulas discricionárias, previstas no art. 17.º, ambos do Regulamento (UE) n.º 604/2013, caso lhe seja dado a conhecer o concreto país para onde eventualmente pode ser transferido.

(...)

Por conseguinte, defende a articulista que “a audição do requerente de protecção internacional neste procedimento especial de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional é assegurada pela realização de uma entrevista pessoal, nos termos acima explicitados, complementada pelo acesso do requerente ao relatório ou ao formulário-tipo que contenha as principais informações que facultou durante a entrevista, a fim de o mesmo poder fazer observações, prestar esclarecimentos e/ou confirmar o conteúdo desse relatório ou formulário-tipo, não se encontrando prevista nesses diplomas a exigência de, neste procedimento especial, ser elaborado um documento que contenha o sentido provável da decisão e respectivos fundamentos e da sua notificação ao requerente de protecção internacional, a fim de se pronunciar sobre tal projecto de decisão, sendo certo que a Directiva n.º 2013/32/UE permitia a adopção de disposição mais favorável (cfr. o seu considerando 14 e o respectivo art. 5.º), isto é, permitia que a Lei 27/2008 previsse, neste procedimento especial, a obrigação de o SEF, antes da adopção da decisão de transferência, informar o requerente de protecção internacional do projecto de decisão, para efeitos de pronúncia, tendo o legislador nacional optado por não prever tal exigência.

Cumpra a este propósito salientar que este entendimento mostra-se conforme com o direito da União Europeia e harmoniza-se com o disposto no art. 267.º n.º 5, da CRP, pelos motivos supra explanados no ponto 2 deste artigo, para onde se remete.”

Sendo assim, “para se determinar se o direito de audição do requerente de protecção internacional foi assegurado neste procedimento especial é essencial analisar, por um lado, a decisão tomada e os respectivos fundamentos, e, por outro lado, as concretas perguntas que foram feitas ao requerente aquando da realização da entrevista pessoal, se o mesmo foi convidado, durante essa entrevista, a acrescentar quaisquer outros

*comentários que considerasse pertinentes e ainda as eventuais observações e/ou esclarecimentos que tenha apresentado na sequência do acesso ao relatório ou formulário-tipo da entrevista. Caso se venha a apurar que nessas **declarações**, observações e/ou esclarecimentos o requerente **de** protecção internacional não teve a possibilidade **de** dar a conhecer utilmente o seu ponto **de** vista sobre algum(uns) dos elementos com base nos quais a Administração tomou a **decisão**, ter-se-á **de** concluir no sentido da violação do **direito de** audição.”*

Acrescente-se que esta visão e interpretação do art.º 5.º, n.º 6 do Regulamento Dublin foi já acolhida por este Tribunal **de** Apelação, **designadamente**, nos Acórdãos proferidos em 30/01/2020 nos processos n.º 1322/19.2BELSB, 1419/19.9BELSB e 1088/19.6BELSB, em 27/02/2020 no processo n.º 1300/19.1BELSB e em 16/04/2020 no processo 1932/19.8BELSB.

Sendo assim, em face do que vem **de** se expor, assoma como imperiosa a conclusão **de** que o Recorrente labora em manifesto equívoco no que concerne à alusão à **desnecessidade de** realização **de** audiência prévia no que se refere ao procedimento especial **de** determinação do Estado responsável pela apreciação do pedido **de** asilo.

Também em face do que se expendeu, não se **descortina** a necessidade imperativa **de** procedimentalizar, em fase individualizada e própria, o **direito de** audiência prévia no caso do procedimento para **determinação** do Estado responsável e nos termos em que está conformado tal **direito** no Regulamento Dublin, art.º 5.º, n.º 6.

Evidentemente que, com esta afirmação, não se pretende retirar o carácter **de** fundamentalidade ao exercício do **direito de** audiência prévia, diminuindo, porventura, a tónica garantística que **deve** ser concedida ao procedimento administrativo em causa.

O que antes- e apenas- pretende afirmar-se é que o exercício do **direito de** audiência prévia por banda do requerente **de** asilo pode suceder, no caso do disposto no art.º 5.º, n.º 6 do dito Regulamento, em sede da entrevista pessoal no caso **desta** preceder a prolação da **decisão de** inadmissibilidade e **de** transferência.

No entanto, o facto **de** ocorrer um “aligeiramento” do rigor da forma como pode ser realizado o **direito de** audiência não pode, **de** modo algum, acarretar um “aligeiramento” da substância do exercício daquele **direito**, ou seja, não pode ser afetado ou atingido o núcleo daquela garantia procedimental.

Sendo assim, entendendo-se que o **direito de** audiência prévia pode ser exercitado em sede da entrevista pessoal **descrita** no art.º 5.º, n.º 1 do Regulamento, **deve** igualmente entender-se que o

**direito de** audiência prévia queda aniquilado no caso **de** o seu exercício por banda do requerente **de** proteção internacional ser, algum modo, **desadequado**, incompleto ou insuficiente. Na verdade, e em bom rigor, o que acontece é que o aludido “aligeiramento” da forma através da qual é exercido o **direito de** audiência reclama, por contraposição, um maior grau **de** exigência no controlo concreto do conteúdo do exercício **de** tal **direito**, bem como uma elevação da exigência do controlo jurisdicional exercido. Principalmente, no caso **de** o requerente não estar acompanhado **de** advogado, ou jurista que o aconselhe, como sucedeu no caso versado.

Como explicitou o Tribunal **de** Justiça da União Europeia, no Acórdão proferido pela Grande Secção em 07/06/2016, caso C-63/15, “o artigo 5.º, n.ºs 1, 3 e 6, **deste** regulamento [Regulamento n.º 604/2013] prevê que o Estado-Membro que procede à **determinação** do Estado-Membro responsável realiza, em tempo útil e, **de** qualquer forma, antes **de** ser adotada qualquer **decisão de** transferência, uma entrevista individual com o requerente **de asilo**, devendo ser assegurado o acesso ao resumo **dessa** entrevista ao requerente ou ao conselheiro que o represente. Em aplicação do artigo 5.º, n.º 2, do referido regulamento, esta entrevista pode ser dispensada quando o requerente já tiver prestado as informações necessárias para a **determinação** do Estado-Membro responsável e, nesse caso, o Estado-Membro em causa **deve** dar ao requerente a oportunidade **de** apresentar novas informações relevantes para se proceder corretamente à **determinação** do Estado-Membro responsável antes **de** ser adotada uma **decisão de** transferência”.

A propósito também do exercício do **direito de** audiência no âmbito dos procedimentos atinentes ao **asilo** é também **de** convocar o Acórdão prolatado pela mesma Alta Instância Europeia em 05/11/2014, caso C-166/13, em que o Tribunal afirma:

“(…) Em contrapartida, esse **direito** [o **direito de** audiência prévia] é parte integrante do respeito dos **direitos de** defesa, princípio geral do **direito** da União.

O **direito de** ser ouvido garante que qualquer pessoa tenha a possibilidade **de** dar a conhecer o seu ponto **de** vista, **de** maneira útil e efetiva, no **decorso** do procedimento administrativo e antes da adoção **de** qualquer **decisão** suscetível **de** afetar **desfavoravelmente** os seus interesses (v., nomeadamente, acórdão M., EU:C:2012:744, n.º 87 e jurisprudência referida).

Nos termos da jurisprudência do Tribunal **de** Justiça, a regra segundo a qual **deve** ser dada ao **destinatário de** uma **decisão** lesiva dos seus interesses a possibilidade **de** apresentar as suas

*observações antes **de** a mesma ser tomada **destina-se** a permitir que a autoridade competente tenha utilmente em conta todos os elementos pertinentes. A fim **de** assegurar uma proteção efetiva da pessoa em causa, essa regra tem, **designadamente**, por objetivo permitir que esta pessoa possa corrigir um erro ou invoque **determinados** elementos relativos à sua situação pessoal que militam no sentido **de** a **decisão** ser tomada, não ser tomada ou ter **determinado** conteúdo (v., neste sentido, acórdão Sopropé, EU:C:2008:746, n.º 49).*

*O referido **direito** implica igualmente que a Administração preste toda a atenção necessária às observações assim submetidas pelo interessado, examinando, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto e fundamentando a sua **decisão de** forma circunstanciada (v. acórdãos Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14, e Sopropé, EU:C:2008:746, n.º 50), constituindo, assim, o **dever de** fundamentar uma **decisão de** forma suficientemente específica e concreta para permitir que o interessado possa compreender as razões da recusa oposta ao seu pedido o corolário do princípio do respeito dos **direitos de** defesa (acórdão M., EU:C:2012:744, n.º 88).*

*Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal **de** Justiça, o respeito do referido **direito** impõe-se mesmo quando a regulamentação aplicável não preveja expressamente essa formalidade (v. acórdãos Sopropé, EU:C:2008:746, n.º 38; M., EU:C:2012:744, n.º 86; e G. e R., EU:C:2013:533, n.º 32).*

*A obrigação **de** respeitar os **direitos de** defesa dos **destinatários de** decisões que afetam sensivelmente os seus interesses incumbe, assim, em princípio, às Administrações dos Estados-Membros, sempre que estas tomem medidas abrangidas pelo âmbito **de** aplicação do **direito** da União (acórdão G. e R., EU:C:2013:533, n.º 35).”*

Explanados estes considerandos, importa reverter ao caso sob escrutínio, por forma a indagar se o Recorrido exerceu, ou não, o respetivo **direito** à audiência prévia no **decorso**, ou no final, da entrevista pessoal realizada em 23/11/2018.

Compulsado o documento atinente à transcrição da entrevista, e que se encontra vertido nos pontos 9, 10, 11, 12 e 13 da factualidade provada, verifica-se que, aparentemente, foi dado nota ao Recorrido da possibilidade **de** aplicação do procedimento especial **de** determinação do Estado responsável pela análise do pedido **de** proteção internacional, bem como **de** que tal Estado seria, possivelmente, a Itália. Na verdade, esta conclusão fundamenta-se no teor das **declarações** finais do Recorrido na

entrevista, que disse que “*Eu não quero regressar a Itália.*” Todavia, mesmo que ao Recorrido tenha sido, aparentemente, fornecida a informação **de** que o Estado responsável pela apreciação do seu pedido **de asilo** seja a Itália, a verdade é que não lhe foi dada oportunidade **de** indicar **de** modo completo, cabal, circunstanciado e suficiente todas as razões e motivos relevantes que pudessem obstaculizar a uma possível ou provável transferência para aquele país.

É que, examinado integralmente o teor da entrevista realizada ao Recorrido, verifica-se que, apesar **deste** ter afirmado não querer regressar a Itália, nada mais lhe foi perguntado no que concerne às razões para não querer regressar ao referido país. Aliás, é o próprio Recorrente que, perante a afirmação do Recorrido **de** que não quer regressar a Itália, consigna que “nada mais lhe foi perguntado”.

E, no caso versado, importa esclarecer que se impunha um acréscimo **de** diligência ao Recorrente, tendo em atenção que o Recorrido enunciou padecer **de** problemas **de** saúde, com internamento na Alemanha, bem como forneceu informação **de** cariz pessoal, indiciadora **de** mais uma condição **de** vulnerabilidade (a circunstância **de** ser homossexual, **de** ter sido severamente espancado por esse motivo e **de** ter sido alvo **de** abuso sexual em criança no seu país **de** origem).

Em concomitância, importa salientar que o **direito** europeu consagra, em matéria **de asilo**, a garantia a um procedimento justo, que inclui o **direito** a uma análise individualizada e atualizada do pedido **de** proteção internacional, em conformidade com a Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, **de** 26 **de** junho **de** 2013. Aliás, tal **direito** a um procedimento justo constitui uma garantia **de** efetivação do **direito de asilo**, encarado este como um **direito** fundamental internacional ao acolhimento, titulado por todos os que reúnam **determinadas** condições (neste sentido, ANDREIA SOFIA PINTO OLIVEIRA, *A Recusa de Pedidos de Asilo por “Inadmissibilidade”*; in *Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, janeiro, 2004. Almedina, p.83; ANA RITA GIL, *A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova*, In *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos* (1 ed., Vol. I, pp. 955-983). Coimbra, 2016, Almedina; *A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo*, In *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária* (pp. 165-197). (Coleção Formação Inicial). Lisboa, 2016, Centro **de** Estudos Judiciários).

Ora, a ausência **de** procedimento justo e individualizado

para efeitos **de** concessão **de asilo**, ou o impedimento **de** acesso ao mesmo, pode constituir infração ao art.º 4.º da Carta dos **Direitos** Fundamentais da União Europeia, ou ao art.º 3.º da Convenção Europeia dos **Direitos** do Homem, conduzindo à anulação da **decisão de** transferência **de** um requerente **de asilo** no domínio do Regulamento Dublin, como aliás foi já firmado pelo Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem no Acórdão proferido em 21/01/2011, *M.S.S. vs Bélgica e Grécia*, queixa n.º 30696/09. Por seu turno, o Tribunal **de** Justiça da União Europeia, em sede **de** reenvio prejudicial, trilhou o mesmo percurso no Acórdão proferido pela Grande Secção em 21/12/2011, nos processos apensos C-411/10 e C-493/10, *N.S. vs Secretary of State for the Home Department*, interpretando os normativos referentes ao sistema Dublin (no caso, Dublin II) do seguinte modo:

*“Pelos fundamentos expostos, o Tribunal **de** Justiça (Grande Secção) **declara**:*

*1) A **decisão** adoptada por um Estado-Membro, com fundamento no artigo 3.º, n.º 2, 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, **de** examinar ou não um pedido **de asilo** pelo qual não é responsável, à luz dos critérios previstos no capítulo III **deste** regulamento, **desencadeia** a aplicação do **direito** da União para efeitos do artigo 6.º TUE e/ou do artigo 51.º da Carta dos **Direitos** Fundamentais da União Europeia.*

*2) O **direito** da União opõe-se à aplicação **de** uma presunção inilidível segundo a qual o Estado-Membro **designado** como responsável pelo artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 343/2003 respeita os **direitos** fundamentais da União Europeia. O artigo 4.º da Carta dos **Direitos** Fundamentais da União Europeia **deve** ser interpretado no sentido **de** que incumbe aos Estados-Membros, incluindo os órgãos jurisdicionais nacionais, não transferir um requerente **de asilo** para o «Estado-Membro responsável», na acepção do Regulamento n.º 343/2003, quando não possam ignorar que as falhas sistémicas do procedimento **de asilo** e das condições **de** acolhimento dos requerentes **de asilo** nesse Estado-Membro constituem razões sérias e verosímeis **de** que o requerente corre um risco real **de** ser sujeito a tratos **desumanos** ou **degradantes**, na acepção **desta** disposição. Sem prejuízo da faculdade **de** examinar ele próprio o pedido referido no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 343/2003, a impossibilidade **de** transferência **de** um requerente para outro Estado-Membro da União Europeia, quando esse Estado é*

*identificado como Estado-Membro responsável em conformidade com os critérios do capítulo III deste regulamento, exige que o Estado-Membro que deveria efectuar esta transferência prossiga o exame dos critérios do referido capítulo, para verificar se um dos restantes critérios permite identificar outro Estado-Membro como responsável pelo exame do pedido de asilo.*

*Contudo, o Estado-Membro em que se encontra o requerente de asilo deve assegurar que a situação de violação dos direitos fundamentais deste requerente não seja agravada por um procedimento de determinação do Estado-Membro responsável excessivamente longo. Se necessário, deve examinar ele próprio o pedido, em conformidade com as modalidades previstas no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 343/2003.*

*3) Os artigos 1.º, 18.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não conduzem a uma resposta diferente. (...).”*

Acresce que, subsiste no Direito da União Europeia um princípio de *non-refoulement*, derivado do art.º 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e do art.º 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que constitui uma barreira de absoluta intransponibilidade, e da qual resulta a proibição de transferência de qualquer pessoa para outro Estado se essa transferência acarreta o risco de tortura, ou de tratamento humano ou degradante.

Este princípio tem sido afirmado desde há muito, tendo o Tribunal de Justiça da União Europeia reiterado o sobredito valor principiológico no Acórdão proferido em 16/02/2017 no processo C-578/16 PPU, *C.K. vs Republika Slovenija*, e explicitado que deve admitir-se outras circunstâncias fundamentadoras de uma proibição de transferência de um requerente de asilo para o Estado responsável para além das falhas sistémicas que neste Estado possam existir:

“(…)

*Neste contexto, carece de fundamento o argumento da Comissão segundo o qual decorre do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III que apenas a existência de falhas sistémicas no Estado-Membro responsável seria suscetível de afetar a obrigação de transferência de um requerente de asilo para esse Estado-Membro.*

*Com efeito, nada na redação desta disposição indica que a intenção do legislador da União tenha sido a de regular outra circunstância que não seja a das falhas sistémicas que impedem a transferência do requerente de asilo para um Estado-Membro*

**determinado**. Por conseguinte, a referida disposição não pode ser interpretada no sentido **de** que exclui que considerações associadas aos riscos reais e comprovados **de** tratos **desumanos** ou **degradantes**, na aceção do artigo 4.º da Carta, possam, em situações excecionais como as **descritas** no presente acórdão, ter consequências na transferência **de** um requerente **de asilo** em especial.

Além disso, tal leitura do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III seria, por um lado, incompatível com o carácter geral do artigo 4.º da Carta, que proíbe os tratos **desumanos** ou **degradantes** sob todas as suas formas. Por outro lado, seria manifestamente incompatível com o carácter absoluto **dessa** proibição que os Estados-Membros pudessem ignorar um risco real e comprovado **de** tratos **desumanos** ou **degradantes** que afetem um requerente **de asilo** sob pretexto **de** que esse risco não resulta **de** uma falha sistémica no Estado-Membro responsável.

Do mesmo modo, a interpretação do artigo 4.º da Carta constante do presente acórdão não é infirmada pelo acórdão **de 10 de dezembro de 2013**, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, n.º 60), no qual o Tribunal **de Justiça** **declarou**, em substância, no que se refere ao Regulamento Dublin II, que, em circunstâncias como as do processo que **deu** origem a esse acórdão, um requerente **de asilo** só pode pôr em causa a sua transferência se invocar a existência **de** falhas sistémicas no Estado-Membro responsável. Com efeito, para além do Tribunal **de Justiça** ter **declarado**, como recordado no n.º 62 do presente acórdão, que, no que se refere aos **direitos** conferidos aos requerentes **de asilo**, o Regulamento Dublin III difere, em aspetos essenciais, do Regulamento Dublin II, há que recordar que o referido acórdão foi proferido num processo que envolvia um nacional que não invocou no Tribunal **de Justiça** nenhuma circunstância especial suscetível **de** indicar que a sua transferência seria, em si, contrária ao artigo 4.º da Carta. Por conseguinte, o Tribunal **de Justiça** mais não fez do que recordar o seu anterior acórdão **de 21 de dezembro de 2011**, N. S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865), relativo à impossibilidade **de** proceder a qualquer transferência **de** requerentes **de asilo** para um Estado-Membro cujo processo **de asilo** ou condições **de** acolhimento conhecem falhas sistémicas.

Por último, a referida interpretação respeita plenamente o princípio da confiança mútua uma vez que, longe **de** afetar a existência **de** uma presunção **de** respeito dos **direitos** fundamentais em cada Estado-Membro, garante que as situações excecionais **descritas** no presente acórdão são **devidamente** tidas em conta pelos

*Estados-Membros. De resto, se um Estado-Membro procedesse à transferência de um requerente de asilo em tais situações, o trato desumano e degradante que daí resultaria não seria imputável, direta ou indiretamente, às autoridades do Estado-Membro responsável, mas unicamente ao primeiro Estado-Membro. (...).”*

Nesta senda, o risco de violação do art.º 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser avaliado de modo completo e individual, abarcando não só o risco de devolução direta ou de devolução em cadeia (ou indireta), como o próprio risco da transferência em si mesma, em concordância com a Jurisprudência cristalizada no Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no Acórdão proferido em 21/01/2011, *M.S.S. vs Bélgica e Grécia*, queixa n.º 30696/09, bem como no Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia proferido em 16/02/2017 e citado imediatamente supra.

Esta visão é partilhada, entre nós, por A. SOFIA PINTO OLIVEIRA (*Direito de Asilo*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume VII, coord. Paulo Otero e Pedro Gonçalves, abril, 2017, Almedina, pp. 5 a 131), que salienta, neste ensejo, o Acórdão proferido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em 07/03/2000, *TI vs Reino Unido*, como tendo sido o primeiro em que aquela Instância afirmou que “a aplicação dos critérios de Dublin não dispensa os Estados de verificarem se a transferência dos requerentes pode ou não iniciar uma cadeia de transferências dos requerentes que venha no final a resultar numa violação dos direitos da Convenção Europeia dos Direitos do Homem que os Estados tinham o dever de proteger.”

Numa nota publicada mais recentemente, em 30 de novembro de 2018, o *European Council on Refugees and Exiles*<sup>[1]</sup> (doravante, ECRE), após relatar o aparecimento, desde 2017, de casos de deportação indevida sequentes à adoção de procedimentos de transferência<sup>[2]</sup>, findava a sua avaliação com recomendações dirigidas aos Estados-Membros, concretamente: que as respetivas autoridades, com base em indícios objetivos, deveriam adotar instruções claras no sentido de impedir a transferência de requerentes de asilo para outros Estados-Membros nos quais enfrentariam o risco de devolução direta ou indireta; que os Estados-Membros deveriam elaborar instruções respeitantes à avaliação do contexto sociopolítico dos requerentes de asilo e refugiados no Estado para o qual serão transferidos, na medida da relevância para efeitos de aplicação do art.º 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; nas situações em que o Estado-Membro considera ocorrer o risco de devolução em cadeia, em violação do citado art.º 3.º da Convenção, deve cessar ou não

iniciar o procedimento **de** transferência ao abrigo do Regulamento Dublin e socorrer-se da cláusula **de** soberania inscrita no art.º 17.º do Regulamento Dublin.

Ressalte-se, a este propósito, que o sistema Dublin tem sido alvo **de** ferozes ataques, quer **de** índole política, quer **de** natureza jurídica, quer por introduzir **desequilíbrios** óbvios entre os Estados-Membros no que se refere à organização e gestão do Sistema Europeu Comum **de Asilo** (SECA), quer por dar azo a procedimentos muitas vezes mais complexos e morosos do que aqueles que se **destinam** a indagar dos requisitos para a concessão **de asilo**, para além das constatadas divergências **de** interpretação e aplicação do sistema Dublin por banda dos Estados-Membros<sup>[3]</sup>.

Seja como for, a consideração do princípio **de non refoulement** e a respetiva importância para o sistema Dublin está já estabelecida pela Jurisprudência do Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem, especificamente, nos Acórdãos proferidos em 21/01/2011, *M.S.S. vs Bélgica e Grécia*, Queixa n.º 30696/09, e em 04/11/2014, *Tarakhel vs Suíça*, Queixa n.º 29217/12.

Referindo-se aos mencionados Acórdãos, PATRÍCIA CABRAL (*Construção **de** uma Responsabilidade Europeia Além-Fronteiras*, Dissertação apresentada para obtenção do Grau **de** Mestre, julho **de** 2015, Faculdade **de Direito** da Universidade Nova, consultável no Repositório da Universidade Nova, em [www.run.unl.pt](http://www.run.unl.pt)), pp. 36 e 37) explica: “(...) No primeiro, o TEDH construiu o princípio segundo o qual perante a existência **de** falhas sistémicas que apresentem um risco **de** violação do artigo 3.º no Estado que seria responsável pela análise **de** um pedido **de asilo**, o Estado-Membro onde o requerente se encontra fica impedido **de** o transferir para esse país. (...) Por fim no julgamento *Tarakhel* o Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem veio reforçar que esta proteção não se limita a situações **de** falhas sistémicas, sendo refutada a presunção **de** cumprimento do artigo 3.º da CEDH sempre que existam razões sérias para crer que a pessoa enfrentaria um risco **de** tratamento contrário a esta mesma norma.

Os Estados-Membros encontram-se efetivamente adstritos ao nível **de** proteção mais elevado concedido por **decisões** como *Tarakhel* e *M.S.S.*, incorrendo em responsabilidade internacional sempre que tomarem uma posição restritiva que reduza os **direitos** fundamentais do requerente. Por parte dos tribunais nacionais, estes **deverão** sempre optar pela mais ampla proteção conferida pelos instrumentos supranacionais, como principais responsáveis pela aplicação do **direito** da União e sob pena **de** violar as suas obrigações internacionais, sujeitando-se aos mecanismos **de**

*responsabilidade implementados.*

*Ora da perspectiva do Tribunal **de** Justiça, o artigo 3.º da CEDH e o artigo 4.º da CDFUE são correspondentes, **de** tal forma que contêm um texto idêntico. Seguindo a interpretação exigida pelo artigo 6.º do TUE e pelos artigos 52.º e 53.º da CDFUE, o tribunal do Luxemburgo não pode **descurar** a interpretação que tem sido tomada e crescentemente consolidada por Estrasburgo e encontra-se igualmente obrigado a conferir a mais ampla das proteções concedidas pelo **direito** da União ou pela CEDH. A posição **defendida** em Tarakhel permite a extensão da suspensão **de** transferências a mais situações além daquelas em que sejam provadas falhas sistémicas, bastando a existência **de** um risco real para o requerente no caso concreto. Abre ainda caminho para que seja dada relevância a outros **direitos** fundamentais além da proibição **de** pena ou tratamentos **desumanos** ou **degradantes**, não sendo o artigo 3.º da CEDH o único invocável para efeitos **de** suspensão **de** transferência. (...)”*

Destarte, sopesando os subsídios doutrinários e jurisprudenciais espreitados, e examinando uma vez mais as **declarações** do Recorrido emitidas na entrevista pessoal, resulta forçosa a conclusão **de** que as **declarações** prestadas pelo Recorrido apresentam-se como insatisfatórias, na medida em que não permitem perceber os motivos pelos quais o Recorrido **declarou** não querer regressar a Itália.

Em boa verdade, o que sucedeu é que o Recorrente não possibilitou ao Recorrido, sequer, a apresentação do acervo **de** razões e factos potencialmente obstaculizantes à emissão da **decisão de** transferência, **demitindo-se** também da realização **de** qualquer diligência instrutória apta a confirmar ou infirmar o teor do **declarado** pelo Recorrido no que concerne às **demais** alegações que se referem a indicadores **de** potencial situação **de** vulnerabilidade do Recorrido.

Neste contexto, valorizando a insuficiência e incompletude do exercício do **direito de** audiência prévia do Recorrido, impera concluir que tal **direito** foi, afinal, coartado pelo Recorrente, atendendo ao modo como auscultou o Recorrido e à absoluta passividade e indiferença com que encarou e tratou as breves **declarações** daquele.

O que quer dizer que, por ter sido exercido **de** modo **deficiente** em virtude da concreta atuação do Recorrente, **deve** concluir-se pela violação do **direito de** audiência prévia do Recorrido, violação esta que inquina as **decisões de** inadmissibilidade e transferência **de** ilegalidade.

Em concomitância, e num outro prisma, ressalte-se que também

não assiste razão ao Recorrente na assunção **de** que a **decisão de** transferência assume natureza absolutamente vinculada, não restando outra alternativa, perante a verificação **de** uma situação **de** “retoma a cargo”, que não a **de** ordenar a transferência do Recorrido para Itália. É que este entendimento espreitado pelo Recorrente **denuncia** uma visão restritiva, absolutamente formalista e leviana no que concerne ao procedimento especial **de** **determinação** do Estado responsável pela análise do pedido **de** proteção internacional, revelando, do mesmo passo, um entendimento distorcido relativamente à tramitação **de** tal procedimento e, especialmente, dos objetivos e finalidades perseguidos pelo Regulamento **de** Dublin, corporizado pelo Regulamento (EU) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, **de** 26 **de** junho **de** 2013- doravante, apenas Regulamento **de** Dublin.

Em primeiro lugar, esclareça-se que a atuação do Estado não é estritamente vinculada, no sentido em que ocorre impedimento absoluto **de** análise **de** um pedido **de** proteção internacional se o requerente já tiver formulado pedido similar noutro Estado-Membro. Com efeito, basta atentar no disposto no art.º 17.º do Regulamento **de** Dublin para, sem qualquer dificuldade, perceber que, independentemente das regras e dos critérios que dimanam dos art.ºs 3.º e 7.º do citado Regulamento, o Estado-Membro pode sempre “**decidir analisar um pedido de proteção internacional que lhe seja apresentado por um nacional de um país terceiros ou por um apátrida, mesmo que essa análise não seja da sua competência por força dos critérios definidos no presente regulamento**”.

Sendo assim, a interpretação do Recorrente, **de** que a existência **de** um procedimento especial **de** **determinação** do Estado-Membro responsável pela **decisão** do pedido **de** proteção internacional é conducente obrigatoriamente a uma **decisão de** inadmissibilidade do pedido e conseqüente transferência do requerente, não merece acóito.

É que, para além das situações **de** existência **de** falhas sistémicas no procedimento **de** **asilo** e nas condições **de** acolhimento dos requerentes e do risco **de** tratamento **desumano**, **descritas** no art.º 3.º, n.º 2 do Regulamento **de** Dublin, o mesmo instrumento jurídico estipula claramente, em jeito até **de** “válvula **de** segurança” e **de** favorecimento da posição do requerente **de** **asilo**, a possibilidade **de** um Estado-Membro assumir, no âmbito do exercício **de** um poder discricionário, a responsabilidade pela **decisão** do pedido **de** proteção internacional, independentemente dos critérios e regras estabelecidas.

**De** resto, o próprio Regulamento **de** Dublin assume esse intento,

expressando-o no considerando preambular n.º 17, em que exara que “os Estados-Membros **deverão ter a possibilidade de afastar a aplicação dos critérios de responsabilidade, em especial por razões humanitárias e compassivas, a fim de permitir reunir membros da família, familiares ou outros parentes, e de analisar um pedido de proteção internacional que lhes tenha sido apresentado, ou a outro Estado-Membro, mesmo que tal análise não seja da sua responsabilidade nos termos dos critérios vinculativos previstos no presente regulamento**”.

Em segundo lugar, importa realçar o facto da existência **de** um prévio pedido **de** proteção internacional formulado perante outro Estado-Membro não dispensar o exame cuidadoso da situação apresentada pelo requerente **de asilo**. Na verdade, tal laxismo não só contraria todo o espírito que preside à existência do Regulamento **de** Dublin- e veja-se a este propósito os considerandos 9, 11, 15, 17, 18, 19, 21, 22 e 39-, como pode conduzir ao **desrespeito** da Carta dos **Direitos** Fundamentais da União Europeia, especialmente dos art.ºs 19.º, 41.º e 47.º.

E estas asserções são reforçadas pelas especiais características da situação pessoal do Recorrido, a que o Recorrente não atendeu ou, sequer, sopesou, dado que, não poderia o Recorrente ignorar, na situação presente, a existência **de determinadas** características **de** vulnerabilidade, a que já se aludiu supra.

Dissolvidas as questões arguidas pelo Recorrente, relativamente à necessidade **de** audiência prévia no procedimento especial **de** **determinação** do Estado responsável pela apreciação do pedido **de asilo**, e relativamente à natureza não vinculativa das **decisões de** inadmissibilidade do pedido e **de** transferência para o Estado responsável, cumpre, agora, indagar se ocorrem, na República **de** Itália, **deficiências** sistémicas no procedimento **de asilo** ou no sistema **de** acolhimento dos requerentes **de asilo**.

Ora, contrariamente ao que é pressuposto no *iter* do raciocínio exposto na impetração que agora se **decide**, é nosso entendimento que subsistem claros, evidentes e **demonstrados** indícios da existência **de** falhas sistémicas no sistema **de** receção e acolhimento **de** refugiados do Estado Italiano, como, **de** resto, foi patenteado no Acórdão prolatado por este Tribunal **de** Apelação em 30/01/2020, no processo n.º 1322/19.2BELSB, e que subscrevemos na qualidade **de** Adjunto.

A grave **deficiência** do sistema **de** acolhimento **de** requerentes e beneficiários **de asilo**, conducente à constatação **de** um mau funcionamento endémico e **deliberado de** todo aquele sistema **de** receção e acolhimento, ancora-se, aliás, quer na atual modelação do sistema legal italiano, quer na insuficiência manifesta **de**

condições materiais, ditada pelo enorme subfinanciamento das instalações e programas **destinados** à receção e acolhimento dos requerentes e beneficiários **de asilo**, bem como dos requerentes **de** proteção internacional.

Estas asserções **decorrem** dos relatos, **descrições**, informações, conclusões e notícias veiculadas e difundidas por múltiplas ONG's, bem como por instituições internacionais **dedicadas** ao acompanhamento, tratamento e análise dos aspetos legais e da implementação prática **de** todo o sistema internacional **de asilo**, das quais salientamos o *European Council on Refugees and Exiles* (doravante, ECRE), a *Asylum Information Database* (em diante, apenas AIDA), o Conselho da Europa- *Comité Europeu para a Prevenção **de** Tortura e das Penas ou Tratamento **Desumano ou Degradante***, o *Danish Refugee Council*, o *Swiss Refugee Council*, a *European Database of Asylum Law* (EDAL, em diante), a *European Legal Network on Asylum* (doravante, ELENA), a *European Asylum Support Office* (EASO, em diante) e a *Associazione per gli Studi Guiridici Sull' Immigrazione* (somente ASGI, daqui em diante).

Efetivamente, todo o manancial informativo disponibilizado pelas sobreditas instituições internacionais, especialmente as elencadas expressamente, é claramente evidenciador **de** uma significativa **degradação**, **desde** 2018, das condições **de** recebimento e acolhimento dos requerentes **de asilo**, motivadas pela vigência do **Decreto Lei n.º 113/2018**, implementado pela Lei n.º 132/2018.

No relatório elaborado pela ASGI, intitulado *Country Report: Italy* e editado pela ECRE (consultável no sítio [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org)), atualizado em abril **de** 2019, é **descrito** todo o sistema legal italiano **de asilo**, incluindo procedimentos legais **de** acolhimento, receção, tratamento e **decisão** dos pedidos **de asilo**, a impugnação das **decisões** quanto a tais pedidos e as características dos mecanismos judiciais disponíveis para tanto, as condições **de** **deportação** e expulsão dos requerentes e beneficiários **de asilo**, bem como as condições materiais **de** todo o sistema, mormente, caracterização e **descrição** das instalações físicas **de** acolhimento e alojamento, satisfação **de** necessidades alimentares e **de** vestuário, cuidados médicos e apoio psicológico, assistência e aconselhamento legal, programas **de** integração, etc..

No que concerne às transferências para a República Italiana ao abrigo do Regulamento Dublin (Regulamento (EU) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, **de** 26 **de** junho **de** 013), o citado Relatório faz notar o **desaparecimento de** um sistema **de** acolhimento **dedicado** aos requerentes **de asilo**, e a adoção **de** um regime que quase parifica tais requerentes com os **demais** imigrantes, mormente no que concerne aos obstáculos legais e

burocráticos colocados para atribuição **de** alojamento, possibilidade **de** formalizar o pedido **de asilo**, realização da entrevista, notificação das **decisões**, **deportação** e repatriamento, e mecanismos **de** tutela judicial. A **descrição** constata a existência **de** dificuldades na receção **de** muitos dos transferidos ao abrigo do Regulamento Dublin, relatando a espera **de** dias, sem qualquer tipo **de** suporte, para serem recebidos pela polícia nos aeroportos **de** Roma e **de** Milão- para onde é enviada a grande maioria **destes** transferidos, especialmente nos casos **de** aceitação tácita **de** toma ou retoma a cargo. Relata também a existência **de** um número crescente **de** transferidos que se tornam sem-abrigo em Roma, em virtude **de**, por razões legais e burocráticas, não terem acesso imediato e automático ao sistema **de** receção e acolhimento. O Relatório referencia, também, que as condições das instalações **de** receção situam-se abaixo dos standards mínimos, especialmente para transferidos com **determinadas** características **de** vulnerabilidade, pessoas para as quais estas instalações não providenciam qualquer apoio. Finalmente, é anotado o risco acrescido **de** **deportação**, para o país **de** origem, que existe para os transferidos ao abrigo do Regulamento Dublin, especialmente atentando nos efeitos não suspensivos da impugnação judicial das **decisões de deportação**<sup>[4]</sup>.

O mesmo Relatório enuncia a circunstância **de** que, até fevereiro **de** 2018, pelo menos 10.000 pessoas foram excluídas do sistema **de** receção italiano, incluindo os requerentes **de asilo** e os beneficiários **de** proteção internacional, registando ainda o facto da apresentação formal do pedido **de asilo** ter lugar vários meses após a identificação e registo do requerente **de asilo**, o que implica que a pessoa em causa se **depare** com reais dificuldades **de** alojamento, o que acaba por levar à condição **de** sem-abrigo<sup>[5]</sup>.

O aludido Relatório expressa claramente a redução do montante *per capita* do financiamento atribuído pelas entidades públicas às empresas ou entidades que realizam a gestão das instalações **de** acolhimento **de** estrangeiros, incluindo requerentes e beneficiários **de asilo**. Tal redução resultou do Decreto Lei 113/2018, e implicou uma **descida** do montante máximo do financiamento por pessoa **de** 35,00 Euros para 21,00 Euros. Aliás, nos termos **deste** Decreto, apenas estão garantidas necessidades básicas, como higiene pessoal, mensalidade para gastos e 5,00 euros em cartão telefónico, sendo que estas, **de** qualquer forma, não abrangem os requerentes **de asilo** e beneficiários **de** proteção internacional que não se encontram ainda alocados a nenhuma instalação **de** acolhimento. Como resultado do novo quadro legal e da significativa diminuição **de** financiamento, foram abolidos os

serviços e projetos **de** integração e inclusão (v.g. treino **de** língua italiana, orientação para serviços locais, formação profissional, atividades **de** lazer), cessou o apoio psicológico e os serviços **de** apoio e aconselhamento jurídico foram substituídos por um serviço **de** informação, reduzido a 3 horas por semana para 50 pessoas (pp. 84 a 86 do Relatório).

É igualmente relatado que a cessação do acolhimento dos requerentes e beneficiários **de asilo** pode suceder por uma variedade **de** situações, nomeadamente, protestos contra a qualidade da comida servida nos centros **de** acolhimento, contra a falta e ausência **de** condições mínimas **de** higiene, para obtenção dos respetivos documentos **de** identificação, por sair do centro à noite ou até por se entender que o requerente possui “recursos suficientes” (o que já sucedeu por as entidades italianas entenderem que a viagem realizada por avião era indicativa **de** que o requerente teria meios **de** subsistência...). O Relatório assinala, portanto, a ampla utilização **de** causas **de** cessação do sistema **de** acolhimento, indicando que pelo menos 39.963 requerentes **de asilo** perderam o acesso às instalações e ao sistema **de** acolhimento nos anos **de** 2016 e 2017, e isto apenas contabilizando os casos em 58 das 100 Prefeituras (cfr. pp. 86 a 90 do Relatório).

No que toca aos tipos **de** instalações que integram o sistema **de** receção e acolhimento **de** requerentes e beneficiários **de asilo** e **de** proteção internacional, o Relatório enumera 4 tipos: os centros **de** receção e primeiros socorros (CPSA), também conhecidos como *Hotspots*; os centros governamentais **de** primeira receção (CPR), os centros **de** acolhimento temporário (CAS) e o acolhimento privado **de** famílias e instituições religiosas (cfr. pp. 93 a 101 do Relatório).

Relativamente aos *Hotspots*, o Relatório indica a existência **de** 4 a operar no final **de** 2018, maioritariamente em locais **de** desembarque **de** estrangeiros e **de** destinados a acomodação **de** curtíssima duração, muito embora na prática acomode as pessoas durante dias e até semanas. No final **de** 2018, tais centros albergavam 453 pessoas.

Relativamente aos centros **de** primeira receção (CPR), em finais **de** 2018, registavam-se 14 em funcionamento em sete regiões italianas, albergando 8.990 pessoas, das quais uma parte é constituída por transferidos ao abrigo do Regulamento Dublin. Quanto a este tipo **de** instalação, pensada primitivamente para requerentes **de asilo**, é relatada a grave falha **de** condições **de** higiene- verdadeiramente ausentes em vários casos-, bem como a falta **de** privacidade, quer entre sexos, quer entre adultos e menores, quer entre famílias e outros adultos. É assinalado,

também, a falta **de** prestação **de** cuidados médicos, mais significativa nuns centros do que outros, bem como a ausência **de** apoio psicológico e **de** qualquer tipo **de** serviços e atividades **de** integração e inclusão social.

Vários **destes** CPR localizam-se em sítios remotos e/ou isolados **de** centros urbanos, impossibilitando, **de** facto, quaisquer contactos sociais dos acolhidos com a população italiana residente e, bem assim, a implementação **de** qualquer projeto profissional ou **de** vida dos requerentes **de asilo**.

O Relatório realça a gravidade do nível **de** degradação geral **destas** instalações, registando mesmo observações **de** inadequação total ao alojamento e acolhimento, seja por estarem em causa tendas e barracões, sem eletricidade e aquecimento, praticamente sem instalações sanitárias, ou então, muitíssimo **degradadas**, e por vezes, sem condições **de** habitabilidade, por falta **de** colchões, **de** vestuário apropriado às condições climatéricas, praticamente sem espaços **de** refeição ou com condições sanitárias impróprias, e sempre com constatada sobrelotação.

O Relatório faz referências, ainda, à existência **de** prostituição, exploração, mercado negro, tráfico **de** droga, tudo com a complacência das forças **de** autoridade e segurança, que não tomam medidas. No caso do CPR Mineo, Catania, Sicília, é também assinalada a suspeita **de** ligação a rede mafiosa, em investigação.

Os centros **de** acolhimento temporário- CAS- **destinam-se**, em termos legais, a colmatar a falta ocasional **de** lugares nos CPR, oferecendo, somente, as condições mínimas **de** acolhimento. Não obstante o carácter subsidiário e **de** emergência **deste** tipo **de** instalação, a verdade é que, no final **de** 2018, contavam-se mais **de** 9.000 instalações **deste** tipo, acomodando 138.503 pessoas, em óbvio clima **de** sobrelotação. Este *status quo* é claramente **demonstrativo de** que a política **de asilo** italiana implica que os requerentes **de asilo** e beneficiários **de** proteção internacional sejam acolhidos durante todo o procedimento, e após, em alojamentos **destinados** a serem temporários e **de** emergência.

O Relatório menciona a circunstância **de** muitos dos transferidos ao abrigo do Regulamento Dublin se encontrarem alojados neste tipo **de** instalação, enumerando, a propósito das condições materiais das instalações e dos serviços fornecidos, observações **de** cariz idêntico às fornecidas para os CPR, especialmente, no tocante à falta **de** condições **de** higiene e **de** instalações sanitárias, à pobreza e **degradação** das condições **de** alojamento, incluindo falta **de** eletricidade, aquecimento, vestuário, etc., bem como **de** assistência médica adequada, e **de** um *staff* **devidamente**

preparado. O exercício **de** excessiva violência é igualmente notado neste Relatório, em que é relatado um episódio em que o gestor do CAS **de** Caserta, Campania, atingiu a tiro um requerente **de asilo de** 19 anos, proveniente da República da Gâmbia.

Ainda no que tange ao acolhimento e alojamento dos requerentes e beneficiários **de asilo**, o Relatório- lembrando que em fevereiro **de** 2018, cerca **de** 10.000 pessoas tinham sido excluídas do sistema **de** receção e acolhimento- **descreve** a existência **de** aglomerados **de** estrangeiros, **dentre** os quais, requerentes **de asilo**, estabelecidos em edifícios abandonados nos arredores das cidades, ou em campo aberto, sem quaisquer condições mínimas **de** sobrevivência, ou seja, sem água, gás ou eletricidade, rodeados **de** lixeiras e com infestações **de** ratos. A indigência é outra das situações indicadas no Relatório, como abrangendo muitos requerentes **de asilo de** transferidos ao abrigo do Regulamento Dublin.

O Relatório **dedica** alguma atenção às situações **de** detenção dos requerentes **de asilo** (cfr. pp. 115 a 133 do Relatório), especialmente após a entrada em vigor do Decreto Lei 113/2018, implementado pela Lei 132/2018, que possibilita a **detenção** dos requerentes **de asilo** com o propósito **de** examinar o respetivo pedido **de asilo**, uma vez que prevê a **detenção** com vista ao estabelecimento da identidade ou da nacionalidade do estrangeiro, requerente ou não **de asilo**. O Relatório anota que, em 2018, foram **detidas** 13.777 pessoas nos *Hotspots* e 4.092 pessoas nos CPR. Durante o período **de** detenção e mesmo após expressar a vontade **de** requerer **asilo**, é possível o repatriamento da pessoa, uma vez que, atentos os obstáculos legais e burocráticos, a apresentação e formalização do pedido **de asilo** está **dependente** da atuação **de** terceiros. Tal circunstancialismo é também agravado pela generalizada ausência **de** informação e aconselhamento jurídico<sup>[6]</sup>. **De** todo o modo, atualmente, o período **de** detenção máximo para os requerentes **de asilo** está fixado em 12 meses, o que tem levantado grandes objeções, dado que tem sido considerado, para além **de** violador do art.º 3.º da CEDH e do art.º 4.º da CDFUE, discriminatório em face **de** outras situações<sup>[7]</sup>. As observações registadas no Relatório referentemente às condições materiais dos *Hotspots* e CPR onde ocorrem as **detenções de** requerentes **de asilo** são similares às outras já enumeradas, ressaltando-se, em especial, a menção à insuficiência **de** colchões e à ocasional necessidade das pessoas dormirem ao relento por as instalações não acomodarem tal número **de** pessoas, à falta grave **de** condições **de** higiene e **de** limpeza, à presença **de** significativo número **de** segurança armada e, em

geral, a existência de condições degradantes, muito abaixo dos standards mínimos exigíveis, condições essas, em diversos casos, críticas.

Ainda a propósito das condições materiais em que vivem os detidos, incluindo muitos requerentes de asilo, o Relatório narra os relatos provenientes do CPR de Bari, de violência excessiva exercida pelas forças de segurança sobre os detidos, v.g. espancamentos antes da expulsão, bem como do uso de sedativos nos detidos, colocados na comida, tendo sido constatado em 05/08/2018 que muitas das pessoas detidas apresentavam olhos brilhantes, lábios inchados e dificuldade em expressarem-se. A ocorrência de protestos, entre os detidos, motivados pela falta de condições de higiene, de condições sanitárias e de qualidade da comida são frequentes.

Em momento pouco anterior ao Relatório que vem de se escrutinar e citar, concretamente, em 10 de abril de 2018, foi publicado o Relatório elaborado pelo Conselho da Europa- *Comité Europeu para a Prevenção de Tortura e das Penas ou Tratamento Desumano ou Degradante*- na sequência de uma visita realizada a Itália em junho de 2017, com o intuito de examinar a situação dos estrangeiros privados de liberdade, incluindo requerentes de asilo, mormente nos *Hotspots* e CPR(consultável no sítio [www.ecre.org](http://www.ecre.org)). Este Relatório regista já algumas observações quanto às condições de detenção dos requerentes de asilo que, posteriormente, foram acolhidas no Relatório elaborado pela ASGI para o ECRE. Referimo-nos à deficiência ou falta de condições sanitárias, de higiene e de acomodação, à duração das detenções, à falta de refeições e ao clima de violência verificado em algumas instalações.

No Relatório elaborado pela AIDA e publicado pelo ECRE sobre a condições de alojamento dos países europeus recebedores de requerentes de asilo e refugiados, atualizado até 30 de abril de 2019<sup>[8]</sup>, é descrito o novo paradigma legal italiano que regula a situação dos requerentes de asilo e o tipo de instalações de receção e acolhimento de que Itália dispõe, sendo assinalado, entre outros aspetos, a crónica falta de capacidade do sistema de acolhimento italiano para receber os requerentes de asilo<sup>[9]</sup>. Adicionalmente, no Relatório elaborado pelos *Danish Refugee Council* e *Swiss Refugee Council* e publicado em 12 de dezembro de 2018 (consultável no sítio [www.refugeecouncil.ch](http://www.refugeecouncil.ch)), intitulado *Mutual Trust is Still Not Enough- The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under de Dublin III Regulation*, aquelas instituições concluem claramente pela inadequação do sistema italiano de receção de requerentes de

**asilo**, anotando a existência **de** falhas graves no sistema **de** receção e acolhimento **de** requerentes **de asilo** transferidos aos abrigo do Regulamento Dublin, gravidade essa que assume maior significância no caso **de** pessoas com **determinadas** vulnerabilidades. Ademais, este Relatório clarifica o tipo **de** cuidados médicos disponíveis para os requerentes **de asilo** no sistema italiano, concluindo que os requerentes **de asilo**, por diversas razões, incluindo as legais e burocráticas, não têm, na prática, acesso a cuidados **de** saúde. Ou seja, este Relatório finda com a assunção da ausência ou, no mínimo, da insuficiência e inadequação dos cuidados **de** saúde propiciados aos requerentes **de asilo** em geral<sup>[10]</sup>.

No seguimento da divulgação contínua **de** notícias e informações dando conta da enorme **debilidade** do sistema **de** receção e acolhimento **de** requerentes **de asilo** em Itália, a Holanda **decidiu**, em **dezembro de** 2018, suspender as ordens **de** transferência **de** famílias para Itália ao abrigo do Regulamento Dublin (notícia publicada em 09/12/2018, no sítio [www.nos.nl/artikel/2262783](http://www.nos.nl/artikel/2262783)). Em 28/09/2018, no sítio [www.ecre.org](http://www.ecre.org), foi veiculada notícia (*Italy: Latest immigration decree drops protection standards*) alertando para a diminuição substancial dos standards **de** proteção dos requerentes **de asilo** na República da Itália, em virtude das alterações legais em curso.

E em 14/12/2018, foi publicada também no sítio [www.ecre.org](http://www.ecre.org), uma notícia com o título *Italy: Vulnerable Dublin Returnees at Risk of destitution*, em que se dava conta do que se segue:

*“Os requerentes **de asilo** transferidos para Itália sob o Regulamento **de** Dublin enfrentam acesso arbitrário a acomodações, riscos **de** miséria e condições **de** receção abaixo do padrão, apesar da obrigação da Itália **de** fornecer garantias **de** tratamento adequado, **de** acordo com um relatório publicado esta semana.*

*O relatório, preparado pelos Conselhos Dinamarquês e Suíço para Refugiados, contém 13 estudos **de** caso sobre o retorno **de** Dublin **de** requerentes **de asilo** com diferentes vulnerabilidades, variando **de** famílias monoparentais a pessoas que sofrem **de** transtornos mentais e vítimas **de** violência. O Tribunal Europeu dos **Direitos Humanos** esclareceu em [Tarakhel v. Suíça](#) que os Estados-Membros **deveriam** obter garantias das autoridades italianas **de** que os requerentes **de asilo** com necessidades especiais seriam acomodados adequadamente antes **de** realizar uma transferência. O relatório ilustra a arbitrariedade subjacente à receção dos retornados **de** Dublin pelas autoridades, o acesso oportuno ao alojamento e ao procedimento **de asilo** e a qualidade das*

condições **de** receção. Muitos requerentes **de asilo** tiveram que esperar várias horas ou até dias sem qualquer apoio em aeroportos como Roma Fuimicino e Milão Malpensa antes **de** serem recebidos pela polícia italiana. Alguns retornados **de** Dublin vêem negado o acesso ao sistema **de** receção italiano na chegada ou precisam esperar muito tempo antes **de** serem acomodados em instalações **de** receção **de** segunda linha (SPRAR). As condições precárias nos primeiros centros **de** receção e nos centros **de** receção temporária (CAS) são amplamente divulgadas, ficando muito abaixo dos padrões para pessoas com necessidades especiais. O acesso ao procedimento **de asilo** é igualmente problemático. Os solicitantes **de asilo** retornados **de** acordo com o Regulamento **de** Dublin precisam entrar em contato com o Serviço **de** Imigração da Polícia (Questura) para obter uma nomeação para apresentar sua queixa. No entanto, o atraso para esse compromisso chega a vários meses na maioria dos casos.

Os riscos **de** destituição e exposição a condições inaceitáveis **de** acolhimento após o retorno **de** outros países foram exacerbados pela entrada em vigor do [Decreto-Lei 113/2018](#), recentemente confirmado pela [Lei 132/2018](#), após o qual apenas os beneficiários **de** proteção internacional e crianças **desacompanhadas** são elegíveis para receção no SPRAR. Por conseguinte, a grande maioria dos requerentes **de asilo** só terá acesso aos primeiros centros **de** acolhimento e CAS, que oferecem apoio muito limitado. A reforma levou alguns Estados-Membros a reexaminar a legalidade dos procedimentos **de** Dublin em relação à Itália, com alguns tribunais nacionais suspendendo as transferências individuais **devido** a um ambiente cada vez mais hostil da migração. O Serviço Holandês **de** Imigração e Naturalização (IND) está a rever a sua política **de** transferências **de** famílias com filhos para Dublin à Itália, à luz da reforma. As transferências **de** famílias foram suspensas, aguardando novas investigações sobre a situação dos requerentes **de asilo** no país.”

Já em janeiro **de** 2020, o mesmo sítio publicou nova notícia sobre Itália- *Italy: Report on Effects of the “Security Decrees” on Migrants and Refugees in Sicily-*, realçando a massiva redução **de** financiamento das instalações temporárias (CAS), o que agrava, ainda mais, as condições **de** receção e acolhimento **de** requerentes **de asilo**, conduzindo à sua exclusão **de** este sistema, mormente aos cuidados **de** saúde básicos e aos apoios sociais. Neste seguimento, em 16/01/2020, também no mesmo sítio, foi noticiada a morte **de** um cidadão tunisino **de** 34 anos, **detido** no centro **de** **detenção de** Caltanissetta, Sicília, alegadamente por falta **de** cuidados médicos. No mesmo ensejo, é narrado que a situação no interior do aludido centro **de** **detenção** tem sido caracterizada por

uma ONG como **deplorável**, por não ter aquecimento, não possuir janelas, nem serem proporcionados serviços básicos, como cuidados médicos ou aconselhamento legal.

Em 23/01/2020- também no sítio [www.ecre.org](http://www.ecre.org)- foi divulgado que o Conselho Suíço **de** Refugiados publicou um relatório atualizado sobre a situação dos requerentes **de asilo** e beneficiários **de** proteção internacional na Itália, com foco especial nas dificuldades enfrentadas pelas pessoas transferidas sob o Regulamento Dublin III, uma vez que dada a sua posição geográfica, a Itália é o principal **destino** das transferências da Suíça nos termos do regulamento **de** Dublin, recebendo 35% **de** todas as transferências (o comunicado intitula-se *Italy: Updated Report on the Reception System with a Focus on the Situation for Dublin Returnees*).

Nesse comunicado, anunciava-se que “o chamado **decreto Salvini restringiu o acesso aos centros de receção de segunda linha (SIPROIMI) na Itália a pessoas com proteção internacional e menores desacompanhados, deixando os retornados de Dublin incluindo pessoas vulneráveis nos centros de receção de primeira linha. A maioria desses centros foi originalmente estabelecida como centros de emergência (CAS) e a qualidade dos serviços, de acordo com o relatório: "deterioraram-se significativamente". E que “não existe um procedimento padronizado em nível nacional para que os retornados de Dublin retornem ao sistema de receção, as pessoas frequentemente enfrentam dificuldades burocráticas para aceder aos procedimentos legais e de receção, muitas vezes se encontrando irregulares e sem-teto. Além disso, o enfraquecimento de apoio social, de alojamento, emprego e integração contribui para condições geralmente desafiadoras para refugiados e requerentes de asilo na Itália.**

*Finalmente, é dada especial atenção às condições das pessoas vulneráveis. O relatório denuncia as deficiências sistêmicas no reconhecimento das vítimas do tráfico de pessoas e o impacto da recente reforma nos requerentes de asilo vulneráveis (incluindo famílias), que não têm mais direito a acomodações de segunda linha.”*

Por estas razões, o Conselho Suíço **de** Refugiados recomenda aos Estados que não transfiram pessoas vulneráveis para a Itália ao abrigo do Regulamento Dublin. Em qualquer outro caso- segere-se-, as autoridades responsáveis **devem** realizar uma avaliação individual **detalhada**, inclusivé solicitando às autoridades italianas informações precisas sobre a instalação **de** receção alocada à pessoa.

No que concerne à atuação das instâncias judiciais europeias e dos Estados-Membros- e não exaurindo a enumeração- é relevante assinalar que, após a Jurisprudência estabelecida no Acórdão

*Tarakhel* pelo Tribunal Europeu dos **Direitos** do Homem (Acórdão **de** 04/11/2014, *Tarakhel v. Suíça*), diversos Estados-Membros passaram a solicitar garantias pessoais e individuais à República italiana em momento prévio à emissão **de** **decisões de** transferência **de** requerentes **de** **asilo** para aquele país ao abrigo do Regulamento Dublin. Tal solicitação foi cessando, no caso **de** alguns Estados, em 2015, 2016 e 2017, após a prestação **de** uma garantia genérica, em 2015, por banda das autoridades italianas. Recorde-se que, no Acórdão *Tarakhel*, o TEDH estabeleceu claramente que as falhas ou **deficiências** sistémicas **de** um sistema **de** receção e acolhimento **de** requerentes e beneficiários **de** **asilo** (no caso versado no Acórdão estavam em causa transferências para Itália ao abrigo do Regulamento Dublin) constitui somente uma das vias para a **demonstração** do risco **de** tratamento **desumano** ou **degradante** após a transferência para o Estado-Membro responsável, isto à luz das circunstâncias individuais do requerente. Na senda **desta** Jurisprudência- que, entre o mais, entendeu ocorrer risco **de** violação do art.º 3.º da CEDH caso os recorrentes fossem transferidos para Itália sem quaisquer garantias específicas **de** proteção-, diversos países passaram a exigir garantias à República Italiana para efeitos **de** transferência **de** requerentes **de** **asilo** ao abrigo do Regulamento Dublin, sendo certo que enquanto alguns Estados apenas exigiam garantia genérica, outros exigiam garantias particulares e, enquanto uns Estados apenas exigiam tais garantias para pessoas com vulnerabilidades, outros estendiam a exigência **dessas** garantias praticamente a todos os casos **de** transsferência<sup>[11]</sup>. Efetivamente, a Alemanha, Bélgica, França, Finlândia, Países-Baixos, Noruega, Suécia, Suíça e Reino Unido registam múltiplos casos em que, ou foi obstada a transferência para a Itália, ou foram solicitadas garantias **de** que o requerente **de** **asilo** não correria risco **de** sofrer tratamentos **desumanos** ou **degradantes**, na aceção do art.º 3.º da CEDH e do art.º 4.º da CDFUE, em virtude da sua transferência para Itália ao abrigo do Regulamento **de** Dublin. É **de** assinalar, contudo, que boa parte dos países mencionados recorria a tal exigência apenas nos casos **de** requerentes **de** **asilo** com vulnerabilidades específicas.

Seja como for, a situação quanto à solicitação **de** garantias alterou-se após o envio a todas as Unidades Dublin dos diversos países, em junho **de** 2015, **de** uma Circular do Ministro do Interior Italiano, sobre a capacidade das instalações integradoras do sistema italiano **de** receção e acolhimento **de** requerentes e beneficiários **de** **asilo**, bem como sobre as condições e melhoramentos neste sistema. Ainda assim, o Tribunal Administrativo **de** Haia, em

sentença proferida em 27/07/2015, entendeu não existirem razões para crer na existência **de** melhorias significativas no sistema italiano, o que conduziu à anulação **de** uma ordem **de** transferência para Itália emitida pelos Países-Baixos.

Já mais recentemente, e acompanhando a **degradação** das condições **de** receção e acolhimento dos requerentes e beneficiários **de asilo** em Itália, diversos Tribunais **de** diversos Estados têm obstado à transferência **de** requerentes **de asilo** para aquele país ao abrigo do Regulamento Dublin. Contam-se, entre outras, as **decisões** do Tribunal Administrativo **de** Toulouse (França) em 09/11/2018, do Tribunal Administrativo do Luxemburgo em 10/07/2018, do Tribunal Administrativo **de** Rennes (França) em 09/01/2018, da Câmara **de** Recurso para os Refugiados (Dinamarca) em 30/11/2017, so Tribunal Administrativo **de** Braunschweig (Alemanha) em 12/10/2016, do Tribunal Administrativo **de** Haia (Países-Baixos) em 18/07/2016, e do Tribunal Administrativo **de** Nantes (França) em 24/07/2015. Com a alteração do quadro legal respeitante aos pedidos e procedimentos, motivada pelo **Decreto Lei** 113/2018 e pela Lei 132/2018, as **deficientes** e insuficientes condições **de** receção e acolhimento dos requerentes **de asilo** recrudesceram, atingindo um *status quo* **descrito** como “crítico”, “**deplorável**” e “inadequado” por diversas instituições e organizações internacionais durante os anos **de** 2018, 2019 e 2020.

Ora, convocando a Jurisprudência firmada pelo TJUE no Acórdão prolatado em 19/03/2019, no processo C-163/17, concretamente, os considerandos elencados nos parágrafos 91, 92 e 93, é nosso entendimento que as **deficiências** e falhas relatadas e narradas pelas diversas instituições e organizações internacionais quanto à receção e acolhimento dos requerentes **de asilo**, incluindo os transferidos à luz do Regulamento Dublin, não são pontuais ou ocasionais, mas sim reiteradas e contínuas. Por conseguinte, tais **deficiências** e falhas **devem** ser qualificadas como sistemáticas. Adicionalmente, e tendo em conta as **descrições** contidas nos relatórios identificados supra quanto à realidade do sistema **de** receção e acolhimento dos requerentes **de asilo** em Itália, é nossa convicção **de** que as aludidas falhas sistémicas assumem um limiar **de** gravidade particularmente elevado, nos termos exigidos pela citada jurisprudência do TJUE. Com efeito, e como é consabido, os requerentes **de asilo** encontram-se, na sua maioria, completamente **dependentes** do apoio público. Sendo assim, assoma como evidente que as **deficiências** e falhas sistémicas identificadas acarretam o risco real e sério dos requerentes **de asilo**, incluindo os transferidos ao abrigo do Regulamento **de** Dublin, **de** se verem “*numa situação de privação material extrema,*

que não lhe permita fazer face às suas necessidades mais básicas, como, nomeadamente, alimentar-se, lavar-se e ter alojamento, e que atente contra a sua saúde física ou mental ou a coloque num estado **de degradação incompatível com a dignidade humana**". Na verdade, o regime legal italiano para a concessão **de asilo**, bem como as condições materiais das instalações que integram o sistema italiano **de** receção e acolhimento dos requerentes **de asilo**, acrescido dos indicadores numéricos respeitantes aos requerentes **de asilo** desalojados e **de**portados, conduzem à convicção **de** que os transferidos à luz do Regulamento Dublin correm real risco **de** sofrer tratamento **desumano e degradante**, nos termos previstos e **descritos** no art.º 3.º da CEDH e no art.º 4.º da CDFUE.

**D**estarte, ponderando todo o exposto, entendemos que o caso agora em discussão subsume-se, claramente, na previsão do art.º 3.º, n.º 2 do Regulamento (EU) n.º 604/2013, **de**vendo, por isso, ser mantida a anulação da **decisão** proferida pelo Recorrente, que ordenou a transferência do Recorrido para Itália.

Refira-se, também que a existência **de** sinais ou indícios **de** falhas sistémicas no sistema **de** acolhimento **de** refugiados por banda **de** um Estado-membro não carece, em nosso entendimento, **de** ser alegada pelo requerente **de asilo**, até porque não é **de** supor- e muito menos assumir- que o requerente tenha conhecimento das notícias veiculadas pelos órgãos **de** informação internacionais, ou das informações constantes dos relatórios das organizações e instituições internacionais. A nosso ver, a exigência **de** alegação prende-se, somente, com as circunstâncias pessoais do requerente **de asilo**, mormente através da invocação das suas vivências pessoais ou **de** circunstâncias relevantes que tenha presenciado ou **de** que tenha conhecimento, e que possam ser valorizadas em sede **de** escrutínio da previsão normativa inserta no art.º 3.º, n.º 2 do Regulamento (EU) n.º 604/2013, **de** 26/06/2013, do Parlamento e do Conselho Europeu. Assinale-se que, em acolhimento **de**sta visão, foram já proferidos por este mesmo Tribunal os Acórdãos nos processos n.º 1705/19.8BELSB, em 13/02/2020, n.º 1119/19.0BELSB, em 19/12/2019, n.º 1157/19.2BELSB e 1059/19.2BELSB, ambos **de** 21/11/2019.

Aos órgãos jurisdicionais dos Estados-membros compete, por um lado, indagar, mesmo oficiosamente, da observância e adequada aplicação do **direito** da União Europeia, em concretização do princípio da efetividade do **direito** europeu- e seus corolários, incluindo as inerentes consequências processuais-, e, por outro lado, assegurar a concretização do preceituado no art.º 47.º da Carta dos **Direitos** Fundamentais da

União Europeia.

Sendo assim, ante todo exposto, somos forçados a concluir que, perante a existência das falhas sistémicas no sistema italiano **de** receção e acolhimento dos requerentes **de asilo**, incluindo os transferidos à luz do Regulamento Dublin, subsiste um risco sério e real do Recorrente sofrer tratamento **desumano** e **degradante** na aceção do consagrado no art.º 3.º da CEDH e no art.º 4.º da CDFUE. Pelo que, **de** acordo com o disposto no art.º 3.º, n.º 2 do Regulamento (EU) n.º 604/2013, não **deve** ser ordenada a transferência do Recorrente para Itália.

**Desta** feita, ponderando todo o espriado até ao momento, resulta cristalino que o ato prolatado pelo Recorrente em 27/011/2018- **de** inadmissibilidade do pedido **de** proteção internacional e sequente transferência do Recorrido para Itália- padece **de** ilegalidade numa dupla vertente: por um lado, por violar o **direito de** audiência prévia do Recorrido, e, por outro lado, por violar o disposto no art.º 3.º da CEDH, no art.º 4.º da CDFUE e no art.º 3.º, n.º 2 do Regulamento (EU) n.º 604/2013.

Quer isto significar que a impetração dirigida pelo Recorrente contra a **decisão** recorrida falece em toda a argumentação apresentada, **devendo** manter-se a sentença *a quo* por a mesma não merecer censura.

Por conseguinte, verificando-se, além do mais, que subsiste causa obstaculizante à transferência do Recorrido para Itália, atentas as falhas sistémicas do procedimento **de asilo** e das condições **de** acolhimento dos requerentes **de asilo** que se vivenciam hodiernamente em Itália, resta concluir que o Recorrente **deve** admitir o pedido **de asilo** formulado pelo Recorrido e proceder à **devida** tramitação subsequente, por forma a apurar se o mesmo reúne as condições **descritas** no art.º 3.º ou, subsidiariamente, do art.º 7.º da Lei do **asilo**.

**Deste** modo, e em suma, o vertente recurso jurisdicional terá **de** improceder e, em consequência, impõe-se confirmar o a sentença recorrida com a presente fundamentação.

#### IV- **DECISÃO**

Pelo exposto, acordam, em Conferência, os Juízes da Secção **de** Contencioso Administrativo **deste** Tribunal Central Administrativo Sul em negar provimento ao recurso e confirmar a sentença

recorrida, com a presente fundamentação.

Sem custas, atenta a gratuidade prevista no art.º 84.º da Lei n.º 27/2008, **de 30 de junho**, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 26/2014, **de 5 de maio**.

Remeta cópia do presente acórdão ao Conselho Português para os Refugiados.

\*\*\*\*

Lisboa, 14 **de maio de 2020**,

---

Paula Cristina Oliveira Lopes **de** Ferreirinha Loureiro

---

Jorge Pelicano

(com **declaração de** voto em anexo)

---

Celestina Castanheira

(com **declaração de** voto anexa)

\*\*\*

**Declaração de voto:** não acompanho a fundamentação do acórdão na parte em que conclui pela existência **de** falhas sistémicas no procedimento **de asilo** em Itália, ou nas condições **de** acolhimento aí dispensadas aos requerentes **de** protecção internacional, pelos motivos que constam do acórdão proferido no âmbito do procº nº 2329/19.5BELSB, **de 30 de Abril de 2020**, acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), por mim relatado.

Jorge Pelicano

\*\*\*

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanhamos o sentido da **decisão** final contida no dispositivo do acórdão, mas não a totalidade da sua fundamentação. Entendemos que, atenta a situação concreta, a Entidade **demandada** **deve** indagar e instruir o procedimento com informação fidedigna atualizada sobre o funcionamento do procedimento **de asilo** italiano e as condições **de** acolhimento dos requerentes **de** proteção internacional, recorrendo a fontes credíveis e consolidadas.

Todavia, não acompanhamos as considerações no que respeita à existência **de** falhas sistémicas tecidas no acórdão.

Celestina Caeiro Castanheira

---

[1] “*To Dublin or not to Dublin?*”, publicada no site [www.ecre.org](http://www.ecre.org), consultado em 14/04/2020.

[2] “(...)

*One area where policy choices on the application of Dublin come into tension with human rights law relates to onward **de**portation. Since 2017, a fresh body of case law has emerged on the suspension of Dublin transfers to Member States where an asylum seeker would unfairly be **de**nie**d** international protection and would face removal to his or her country of origin. Such suspensions on account of indirect refoulement have been most prominent vis-à-vis applicants from Afghanistan: domestic courts have ruled against transfers of individuals to Germany, Austria, Belgium, Sweden, Finland and Norway, due to human rights risks stemming from their unduly strict policy on granting protection to Afghan claims. Some courts have taken a similar line towards asylum seekers at risk of onward return to Sudan upon transfer to Italy.*

*Here, the **de**ficiencies identified by courts in the receiving Member States are not capacity-related: these countries have generally well-resourced asylum systems and reception arrangements to cater for applicants’ subsistence needs. The suspension of Dublin transfers results rather from the persisting discrepancies in national **de**cision-making outcomes, due to which Afghan asylum seekers – like many others – continue to face an “asylum lottery” in Europe.*

*As of October 2018, first-instance protection rates for nationals of*

*Afghanistan ranged from 98% in Italy and 71% in Greece, to 51% in Germany, 32% in Sweden and 7% in Bulgaria according to latest statistics. Similarly, Iraqi nationals have a 95% chance of getting protection at first instance in Italy but no more than 26% in Sweden and 8% in Bulgaria. As there is no evidence to indicate variations in the profiles of applicants from these countries, the conclusion has to be that the extreme disparities in recognition rates are to a large extent a product of conscious policy choices. For example, in some countries authorities are instructed to refuse protection based on the “internal protection alternative” or even on a presumption of “manifest unfoundedness” for claims lodged by applicants from countries such as Afghanistan or Iraq, while others do not systematically apply such concepts. Successful appeals against Dublin transfers therefore shatter the illusion that asylum claims are treated alike across the continent. Over a decade into the implementation of Asylum Directives and multiple forms of practical cooperation and knowledge exchange, persons who clearly qualify for international protection by one Member State’s standards may face the prospect of unfair rejection in the “responsible Member State” and subsequent removal to a place where they risk persecution or serious harm.”*

[3] Nesta matéria, e para maior desenvolvimento, veja-se SARA RIBEIRO MENDES, *A Cláusula de Soberania do Regulamento Dublin III à Luz do Princípio da Confiança Mútua entre os Estados-Membros da União Europeia*, Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Mestre, dezembro de 2016, Faculdade de Direito da Universidade Nova, consultável no Repositório da Universidade Nova, em [www.run.unl.pt](http://www.run.unl.pt).

[4] Concretamente, sobre estes aspetos, o Relatório consagra, a páginas 55 a 58, e além do mais, o seguinte:

“Following the *Tarakhel v. Switzerland* ruling,<sup>207</sup> in practice the guarantees requested were ensured mainly to families and vulnerable cases through a list of dedicated places in the SPRAR system (see Types of Accommodation), communicated since June 2015 to other countries’ Dublin Units.<sup>208</sup> However, following the 2018 reform of the reception system, Dublin returnees who are asylum seekers no longer have access to second-line reception; SPRAR now renamed SIPROIMI. Accordingly, places in second-line reception for vulnerable Dublin returnees are no longer reserved as asylum seekers do not have access to this type of accommodation.

In a Circular sent to other countries’ Dublin Units in the form of an email on 8 January 2019, the Italian Dublin Unit

expressly confirmed this new regime and stated the following:

“Consequently, all applicants under the Dublin procedure will be accommodated in other Centres referred to in Legislative **D**ecree No. 142/2015.

In consideration of the efforts made by the Italian Government in order to strongly reduce the migration flows, these Centres are adequate to host all possible beneficiaries, so as to guarantee the protection of the fundamental rights, particularly the family unity and the protection of minors.”<sup>209</sup>

(...)

The letter seems to imply that places are no longer reserved in second-line reception even for vulnerable Dublin returnees who are beneficiaries of international protection.

As regards the implementation of incoming transfers, only in cases where it expressly recognises its responsibility under the Dublin Regulation does Italy indicate the most convenient airport where Dublin returnees should be sent in order to easily reach the competent Questura, meaning the Questura of the area where the asylum procedure had been started or assigned. In other cases, where Italy becomes responsible by tacit acceptance of incoming requests, persons transferred to Italy from another Member State usually arrive at the main Italian airports such as **Rome Fiumicino Airport** and **Milan Malpensa Airport**. At the airport, the Border Police provides to the person returned under the Dublin Regulation an invitation letter (*verbale di invito*) indicating the competent Questura where he or she has to go.

On 12 **D**ecember 2018 the Danish Refugee Council and Swiss Refugee Council published a report with their monitoring of the situation of 13 vulnerable Dublin returnees in Italy in 2017-2018.<sup>211</sup> The report illustrates the arbitrariness underlying Dublin returnees' reception by the authorities, timely access to accommodation and to the asylum procedure, and quality of reception conditions. Many asylum seekers have had to wait for several hours or even days without any support at airports such as Rome Fiumicino Airport and Milan Malpensa Airport before being

received by the police.

Some Dublin returnees were **denied** access to the Italian reception system upon arrival altogether or had to wait a long time before they were accommodated in SPRAR facilities.<sup>212</sup> In its latest report of February 2018, MSF documented an increase of Dublin returnees among the homeless persons in Rome, **Lazio** who have no immediate and automatic access to the reception system.

It should be noted that if returnees had been placed in reception facilities and they had moved away, they could encounter problems on their return to Italy for their new accommodation request. Due to their first **departure**, in fact, and according to the rules provided for the Withdrawal of Reception Conditions, the Prefecture could **deny** them access to the reception system.

Substandard conditions in first reception centres and CAS were widely reported, falling far below standards for persons with special needs. The two organisations also found that oftentimes the receiving authorities were unaware of the specific vulnerability of the Dublin returnees. In one incident at Caserma Caraverzani, Udine, **Friuli-Venezia Giulia**, an Afghan asylum seeker returned from Austria to Italy committed suicide in August 2018. The person was under treatment by the local mental health service in Austria. It seems that no information was provided about his health status before or after the Dublin transfer.

### **Re-accessing the asylum procedure**

Access to the asylum procedure is equally problematic. Asylum seekers returned under the Dublin Regulation have to approach the Questura to obtain an appointment to lodge their claim. However, the **delay** for such an appointment reaches several months in most cases. The competent Questura is often located very far from the airport and asylum seekers only have a few days to appear there; reported cases refer to persons arriving in Milan, **Lombardy** and invited to appear before the Questura of Catania, **Sicily**. In addition, people are neither accompanied to the competent Questura nor informed of the most suitable means of transport thereto, thereby adding further obstacles to reaching the Questura within the required time. In some cases, however, people are provided with tickets from the Prefecture **desk** at **Milan Malpensa Airport**.

Dublin returnees face different situations **depending** on

whether or not they had applied for asylum in Italy before moving on to another European country, and whether or not the Territorial Commission had taken a **decision** on the application.

v In “take charge” cases where the person had not applied for asylum during his or her initial transit or stay in Italy before moving on to another country, he or she should be allowed to lodge an application under the regular procedure. However, the person could be considered an irregular migrant and be notified an expulsion order. In September 2018 a Libyan national arriving from Germany at **Milan Malpensa Airport** after Italy had accepted its responsibility was not allowed to seek asylum and received an expulsion order. An ASGI lawyer is representing the individual before the Magistrates’ Court (*giudice di pace*) of Varese that has not yet **decided** whether the removal order should be suspended or not. As reported to ASGI, other Dublin returnees were also **denied** the possibility to apply for asylum in at Milan Malpensa Airport in 2018.

v In “take back” cases where the person had already lodged an asylum application and had not appeared for the personal interview, the Territorial Commission may have suspended the procedure on the basis that the person is unreachable (*irreperibile*). He or she may request a new interview with the Territorial Commission if a termination **decision** has not already been taken after the expiry of 12 months from the suspension of the procedure. If the procedure has been terminated, however, the new application will be considered a Subsequent Application and will be subject to the stringent regulations set out by the Procedure **Decree** following the 2018 reform.

v In “take back” cases where the person’s asylum application in Italy has already been rejected by the Territorial Commission, if the applicant has been notified of the **decision** and lodged no appeal, he or she may be issued an expulsion order and be placed in a CPR. According to the new notification procedure applied since the end of October 2018 (see Regular Procedure: General), the same could happen even in case the applicant had been not been directly notified of the **decision**, since in case the applicant is **deemed** unreachable (*irreperibile*), the Territorial Commission notifies the **decision** by sending it to the competent Questura and notification is **deemed** to be complete within 20 days of the

transmission of the **d**ecision to the Questura. Courts from other countries have not taken a uniform approach to the compliance of transfers to Italy with fundamental rights, including following the amendments to the reception system by **D**ecree Law 113/2018. Inconsistent court **d**ecisions have been noted in Germany and the Netherlands. In Switzerland, courts have not changed their previous position on the legality of transfers to Italy. In the United Kingdom, however, the Upper Tribunal annulled a transfer to Italy on 4 **D**ecember 2018 concerning one asylum seeker and one beneficiary of international protection finding that the threshold for ill-treatment prohibited by Article 3 ECHR may be met in cases involving **d**emonstrably vulnerable asylum seekers and beneficiaries of international protection.”

[5] Pode ler-se no dito Relatório, pp. 82 a 84:

### **“1.1. Reception and obstacles to access to the procedure**

According to the practice recorded in 2016, 2017 and 2018, even though by law asylum seekers are entitled to material reception conditions immediately after claiming asylum and undergoing initial registration (*fotosegnalamento*), they may access accommodation centres only after their claim has been lodged (*verbalizzazione*). This implies that, since the *verbalizzazione* can take place even months after the presentation of the asylum application, asylum seekers can face obstacles in finding alternative temporary accommodation solutions. Due to this issue, some asylum seekers lacking economic resources are obliged to either resort to friends or to emergency facilities, or to sleeping rough.

As reported by MSF in February 2018, at least 10,000 persons were excluded from the reception system, among whom asylum seekers and beneficiaries of international protection. Informal settlements with limited or no access to essential services are spread across the entire national territory, namely Ventimiglia, Turin, Como, Bolzano, Udine, Gorizia, Pordenone, Rome, Bari and Sicily.

Recent examples of asylum seekers facing obstacles to

accessing accommodation include the following:

**Friuli-Venezia Giulia:** Asylum seekers in Pordenone faced severe obstacles to access asylum procedure and accommodation system in 2018. From November 2017, four asylum seekers, one Afghan citizen and three Pakistanis, had to wait 10 months to access the asylum procedure being refused and bounced from Venice Questura to the Pordenone Questura and back, with neither Questura undertaking responsibility. In September 2018, after several legal warnings the asylum seekers got access to the procedure and lodged their applications at Questura of Venice, but they are still waiting to get a place in the reception system. Three of them lodged an appeal to the Administrative Tribunal of Court against the “administrative silence” of the Prefecture of Venice after they had been convicted for unlawful occupation of the abandoned building they were living in. At the end of February 2019, the Administrative Court of Veneto accepted the appeal and ordered the Prefecture of Venice to activate the requested accommodation within 30 days. They are still waiting for a placement at the time of writing. Still in 2018, in Trieste, people waiting to lodge their asylum application and to be accommodated were fined by the police for squatting.

**Lazio:** On the occasion of the eviction of the building occupied by Eritrean refugees, which took place in Rome on 19 August 2017, UNHCR **denounced** the fact that hundreds of people fleeing war and persecution in transit in the city of Rome were forced to sleep on the streets in the absence of adequate reception. Due to the chronic lack of places in reception, makeshift settlements are increasingly set up in abandoned buildings far from the city centre, where hundreds of people live under squalid conditions.

**Tuscany:** In September 2018, a group of 20 to 30 asylum seekers from Pakistan had to wait for about three months to have access to reception facilities in Florence. After the *fotosegnalamento*, the Questura **deferred** all responsibility to the Prefecture which has been slow in arranging reception **despite** the intervention of Medici per i diritti umani (MEDU) and ASGI. As of 10 January 2019, over 80 people excluded from the reception system, some of them holders of humanitarian protection status and removed from facilities after the entry into force of the legislative **decree** 113/2018,

were sleeping in the Parco **delle** Cascine in Florence.

**Trentino-Alto Adige:** In September 2018, almost 80 people were sleeping on the street awaiting to lodge their asylum application and to be accommodated in Trento, as their appointment for *verbalizzazione* at the Questura was for January 2019.”

[6] Com efeito, a páginas 116 do Relatório consta o seguinte:

“Persons applying for asylum in CPR are subject to the Accelerated Procedure. In practice, however, the possibility of accessing the asylum procedure inside the CPR appears to be difficult due to the lack of appropriate legal information and assistance, and to administrative obstacles. In fact, according to the Reception **D**ecree, people are informed about the possibility to seek international protection by the managing body of the centre.

As reported to the Guarantor for the rights of **d**etained persons during his visit to the CPR of Turin, carried out on 1 March 2018, **d**etainees who intend to apply for asylum must address their request to one of the operators of the managing body. The latter then communicates to the Immigration Office that one of the **d**etainees has requested an appointment, without providing any indication of the intention expressed by the interested party. **D**etainees wait for the appointment on average between two to three days but, due to the lack of documents certifying the intention to seek asylum, they could also be repatriated during this period.”

E a páginas 119:

“According to ASGI, the new **d**etention ground represents a violation of the prohibition on **d**etention of asylum seekers for the sole purpose of examining their application under see Article 8(1) of the recast Reception Conditions Directive. People fleeing their countries often do not have identification documents and cannot contact the authorities of the countries of origin as this could be interpreted as re-availing themselves of the protection of that country.”

[7] Relatório, páginas 124 e 125:

“The Reception **D**ecree does not provide a legal framework for the operations carried out in the CPSA now converted into hotspots. Both in the past and recently in the CPSA, in the absence of a legislative framework and in the name of unspecified identification needs, asylum seekers have been unlawfully **d**eprived of their liberty and held for weeks in conditions **d**etrimental to their personal dignity. The legal vacuum, the lack of places in the reception system and the bureaucratic chaos have legitimised in these places **d**etention of asylum seekers without adopting any formal **d**ecision or judicial validation.

In the case of *Khlaifia v. Italy*, the European Court of Human Rights (ECtHR) has strongly condemned Italy for the **d**etention of some Tunisians in Lampedusa CPSA in 2011, noting the breach, to them, of various rights protected by ECHR. In particular, the Court found that the **d**etention was unlawful, and that the conditions in which the Tunisians were accommodated – in a situation of overcrowding, poor hygienic conditions, prohibition of contacts with the outside world and continuous surveillance by law enforcement, lack of information on their legal status and the duration and the reasons for **d**etention – constituted a violation of Article 3 ECHR, the prohibition of inhuman and **d**egrading treatment, and of Article 5 ECHR, in addition to the violation of Article 13 ECHR due to the lack of an effective remedy against these violations.<sup>593</sup> The Grand Chamber judgment of 15 **D**ecember 2016 confirmed the violation of such fundamental rights.<sup>594</sup> Recently, at its meeting held between 12 and 14 March 2019, the Committee of Ministers of the Council of Europe, rejected the request made by the Italian Government to close the supervision processes initiated following the *Khlaifia* ruling. The Committee asked Italy to send further information on the measures adopted by 31 May 2019.

Although the new Article 6(3-bis) of the Reception **D**ecree foresees the possibility of **d**etention for identification purposes in specific places, such places are not specified and they will not be identified by law. In a Circular issued on 27 **D**ecember 2018, the Ministry of Interior specified that it will be the responsibility of the Prefects in whose territories such structures are found to identify special facilities where this form of **d**etention could be performed.

According to ASGI, **de**tention in facilities other than CPR and prisons violates Article 10 of the recast Reception Conditions Directive, which does not allow any **de**tention in other locations and also because in these places, the guarantees provided by this provision are not in place. According to ASGI, the amended Reception **Decree** also violates Article 13 of the Italian Constitution, since the law does not indicate the exceptional circumstances and the conditions of necessity and urgency allowing, according to constitutional law, for the implementation of **de**tention. Moreover, the law makes only a generic reference to places of **de**tention, which will be not identified by law but by the prefectures, thus violating the “*riserva di legge*” laid down in the Article 13 of the Constitution, according to which the modalities of personal freedom restrictions can be laid down only in legislation and not in other instruments such as circulars.”

[8] *“Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe”*, ECRE, AIDA, disponível no sítio [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org).

[9] Páginas 13, 22, 37 e 38 do Relatório citado na nota anterior.

[10] A páginas 12 e 13 do Relatório é dito:

“Since **Decree** No. 113/2018 on Security and Migration (also called the ‘Salvini **Decree**’) entered into force on 5 October 2018<sup>51</sup> asylum seekers, except for unaccompanied minors, no longer have access to SPRAR centres. As a result, the name SPRAR was changed to System of Protection for Holders of International Protection and Unaccompanied Minors.

Asylum seekers are now to be accommodated in the collective centres (CARA, CDA or CAS) until a final **de**cision on their asylum application has been made. Except for unaccompanied minors, only those granted international protection<sup>54</sup> (and their family members) can be accommodated in SPRAR centres. In its press release, the UNHCR voiced concerns about the negative impact of the measures introduced by the **Decree** on the Italian reception and asylum system.

On 25 October 2018 the Italian Ministry of Interior confirmed the practical consequences of the Salvini **Decree** in a letter addressed to all SPRAR centres. The letter specifies that asylum seekers already offered accommodation in a SPRAR

centre before 5 October 2018 remain entitled to accommodation in a SPRAR centre, but henceforth no asylum seekers, except for unaccompanied minors, are allowed to enter and stay in a SPRAR centre. The letter from the Ministry of Interior explicitly mentions that also vulnerable asylum seekers are henceforth excluded from SPRAR centres.

Access to the Italian health care system, except for emergency treatment, is conditional on a person first obtaining a residence card in order to be issued a European Health Insurance Card, which will be valid for the same period as the residence card. Asylum seekers are only entitled to emergency treatment until their asylum application has been officially registered by the Questura. As the Salvini **Decree** determines that asylum seekers will no longer be issued with a residence card, asylum seekers will henceforth only have access to the health care services provided at their accommodation centre. The First-Line collective centres, where all newly registered asylum seeker will be accommodated, offer only limited access to emergency health care, whereby the Salvini **Decree** further restricts asylum seekers' access to specialized health care.

Other changes introduced by the Salvini **Decree** include the abolition of the 'humanitarian residence permit', the form of protection that was previously the most used in Italy. To replace the humanitarian residence permit, the Salvini **Decree** introduced new residence permits for 'exceptional cases'."

E a páginas 32 e 33 do mesmo Relatório:

"(...)

Thus, it remains arbitrary how vulnerable Dublin returnees are received by the Italian authorities. Most of the monitored vulnerable Dublin returnees had to sleep on the streets upon arrival in Italy and gained access to reception centres or other shelters only as a result of their participation in the DRMP, as the DRMP's interviewers often intervened on their behalf. Upon gaining access to reception conditions, these were often far from adequate to meet their special reception needs, in some cases due to the lack of access to specialized health care.

As documented by cases 4, 10, and 13, there is a real risk of vulnerable asylum seekers being **denied** access to reception conditions after arriving in Italy as Dublin returnees. Case 4

described a single mother and her children being informed by the Italian authorities that they had lost the right to accommodation because they had previously left Italy after applying for asylum, whereas case 10 described an 18-year-old victim of human trafficking who had to wait nearly four months before he could access the reception system. Case 13 described a man suffering from HIV and a mental disorder who has been transferred to Italy twice, both times unable to find accommodation and without access to the necessary specialized health care.

The case studies also show that even if Dublin returnees are accommodated after arriving in Italy, they risk losing their right to accommodation later on. Although for different reasons, cases 3, 6, 9, 10 and 12 either lost their right to accommodation, or were able to remain in the reception system only because the DRMP's interviewers intervened, or as in case 10, because a legal practitioner from the transferring Member State had continued to follow the case and successfully argued against the withdrawal of the applicant's reception conditions.

### **Legal analysis**

That poor or inadequate reception conditions for asylum seekers can constitute inhuman or degrading treatment in violation of Article 3 ECHR has been stated by the ECtHR in its M.S.S. judgment<sup>68</sup> and its Tarakhel judgment, where the Court made it clear that the assessment of ill-treatment must take into account all circumstances of a case, such as the duration of the treatment, its physical or mental effects and, in some instances, a person's sex, age and state of health.

To ensure that asylum seekers, in particular those considered vulnerable and with special reception needs, are provided access to adequate reception conditions and health care, the access to and quality of reception conditions are regulated at the European level by the Reception Conditions Directive (recast) in particular. The Italian SPRAR system, prior to the Salvini Decree, was meant to provide adequate reception conditions to asylum seekers considered vulnerable, and following the Tarakhel judgment the Italian authorities have guaranteed that families with minor children will be accommodated in a SPRAR centre after being transferred to Italy under the Dublin III Regulation.

However, by monitoring 13 vulnerable individuals or families transferred to Italy under the Dublin III Regulation, the DRC and OSAR have reaffirmed the findings of the first DRMP report from February 2017 which documented six families, none of which were provided with adequate accommodation, assistance and care upon arrival to Italy.

Thus, contrary to relevant international, European or national law, none of the 13 vulnerable individuals or families whose experiences have been described in this report had access to adequate accommodation upon arrival to Italy, which was also the case for the six families mentioned in the first DRMP report. It appears to be a matter of chance whether a vulnerable Dublin returnee even has access to reception conditions upon arrival, as the Italian authorities neither meet the reception needs of asylum seekers in general nor the special reception needs of vulnerable asylum seekers despite their legal obligation to do so.

In *H. and Others v. Switzerland*, the ECtHR noted that although the six documented cases in the first DRMP report were not insignificant, the number of documented cases was not so high as to suggest that the assurances of the Italian authorities following the *Tarakhel* judgment are *per se* unreliable. However, having documented an additional 13 cases of vulnerable Dublin returnees transferred to Italy, the DRC and OSAR find that it is clear, that there is a real risk of vulnerable Dublin returnees not being provided with adequate reception conditions upon arrival in Italy, exposing them to a risk of ill-treatment contrary to Article 3 of the ECHR and Article 4 of the EU Charter of fundamental rights. Furthermore, as illustrated by the case studies and contrary to Italian law, vulnerable asylum seekers risk being denied or losing access to the Italian reception system without due consideration of their vulnerable situation or the principle of proportionality, which can significantly hinder their effective access to the asylum procedure.

Considering the inadequate reception conditions at present provided at Italian First-Line reception centres, where all asylum seekers, except for unaccompanied minors, are accommodated as of 5 October 2018, the DRC and OSAR are concerned that the conditions in the Italian reception system are likely to deteriorate. This implies among other things that asylum seekers, including Dublin returnees, will only have

access to emergency health care.

(...)

With the experiences of the monitored Dublin returnees in mind, the DRC and OSAR call for a strengthened cooperation between Member States to protect the fundamental rights of persons transferred under the Dublin III Regulation. To this end, the DRC and OSAR find that clearer guidelines must be made concerning the obligations of the transferring Member State prior to a Dublin transfer, in order to ensure that the special needs of vulnerable asylum seekers are adequately addressed following the transfer.”

[11] Para melhores desenvolvimentos, veja-se a Nota Informativa elaborada em outubro de 2015 pela ELENA e publicada pela ECRE no sítio [www.ecre.org](http://www.ecre.org), sobre *Transferências Dublin Post-Tarakhel: Atualização sobre case law e prática europeia*.