

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no processo 735/2017/MDC relativa à participação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) no processo de tomada de decisão sobre a admissibilidade dos pedidos de proteção internacional apresentados nos centros de registo gregos, em especial deficiências nas entrevistas de admissibilidade

Decisão

Caso 735/2017/MDC - Aberto em 13/07/2017 - Decisão de 05/07/2018 - Instituição em causa Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (Não se justificam inquéritos adicionais) |

A queixa neste caso foi feita pela ONG alemã, Centro Europeu para os Direitos Humanos e Constitucionais. Alega que i) o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) atua fora do seu mandato ao abrigo do direito da UE ao decidir efetivamente sobre a admissibilidade dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos migrantes no contexto das «entrevistas de admissibilidade» que realiza nos «centros de registo» [1] nas ilhas gregas; e ii) ao realizar essas entrevistas, o EASO não cumpre as disposições relativas ao «direito a ser ouvido» constantes da Carta dos Direitos Fundamentais (artigo 41.º), bem como as orientações do EASO.

O Provedor de Justiça inquiriu sobre estas alegações. O Provedor de Justiça aceita que esta queixa suscita preocupações genuínas quanto ao grau de envolvimento do pessoal do EASO na avaliação dos pedidos de asilo nos centros de registo gregos e quanto à qualidade e equidade processual na condução das entrevistas de admissibilidade. No entanto, pelas razões expostas na decisão, a Provedora de Justiça decidiu que não se justificavam novos inquéritos sobre as questões suscitadas na queixa, pelo que encerrou o inquérito. A principal razão para a decisão do Provedor de Justiça é que a responsabilidade pelas decisões sobre pedidos de asilo individuais cabe às autoridades gregas.



Antecedentes da denúncia

1. Em março de 2017, o Centro Europeu para os Direitos Humanos e Constitucionais (CEDH, a seguir designado «o queixoso»), uma ONG alemã, contactou o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), manifestando preocupações quanto à participação do EASO nas entrevistas de admissibilidade dos requerentes de proteção internacional nos «centros de registo» na Grécia, desde a entrada em vigor da (designada) Declaração UE-Turquia [2] .

2. Todos os migrantes que chegam às ilhas gregas através da Turquia podem solicitar asilo. O Serviço de Asilo grego (a seguir «GAS») é responsável pela apreciação da admissibilidade dos seus pedidos. O gás é assistido pelo EASO. O plano operacional dos centros de registo do EASO para a Grécia, assinado entre o EASO e as autoridades gregas (alteração 2) em 1 de abril de 2016, prevê que o EASO realize entrevistas de admissibilidade, recomende decisões e notifique os requerentes.

3. Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 439/2010, que cria o EASO [3] (a seguir designado por «regulamento de base do EASO»), o [EASO] não tem competência para tomar decisões das autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de asilo sobre pedidos individuais de proteção internacional » [4] . Além disso, o artigo 10.º do regulamento de base do EASO dispõe o seguinte:

« A pedido dos Estados-Membros em causa, o Gabinete de Apoio coordena as ações de apoio aos Estados-Membros sujeitos a pressões especiais sobre os seus sistemas de asilo e acolhimento, incluindo a coordenação:

a) Medidas destinadas a ajudar os Estados-Membros sujeitos a pressões especiais, a fim de facilitar uma análise inicial dos pedidos de asilo que estão a ser analisados pelas autoridades nacionais competentes; ... » [5] .

4. Na sua carta ao EASO, a queixosa solicitou o parecer do EASO sobre duas questões em particular. Em primeiro lugar, o queixoso alegou que a participação do EASO no processo decisório sobre pedidos de asilo excede as competências jurídicas que lhe são conferidas pelo direito da União. Em segundo lugar, o queixoso considerou que, ao realizar entrevistas nos centros de registo nas ilhas gregas, com vista a determinar a admissibilidade dos pedidos de proteção internacional, o EASO não fornece uma audição individual justa e adequada sobre a admissibilidade dos pedidos de asilo.

5. Em abril de 2017, o EASO respondeu ao queixoso. Negou a sua participação no processo decisório em matéria de pedidos de asilo. O EASO declarou que realiza entrevistas e «prepara pareceres» [6] , como está legalmente autorizado a fazer, com base *i)* no plano operacional especial assinado, a pedido da Grécia, entre a Grécia e o EASO, *ii)* nos procedimentos operacionais normalizados desenvolvidos conjuntamente pelo GAS e pelo EASO, e *iii)* no



direito grego.

6. Além disso, o EASO alegou que tinha tomado as seguintes medidas para « *apoiar a qualidade* » das entrevistas: *I)* Seleccionam-se peritos competentes; *II)* recebem formação e formação por parte do EASO; *III)* são supervisionados por chefes de equipa « *com mais experiência* »; e *iv)* em agosto de 2016, o EASO começou a implementar um processo de avaliação da qualidade que engloba uma amostra de entrevistas, e as opiniões e os ensinamentos retirados estão refletidos na nota de orientação. Por último, o EASO declarou que destaca peritos em vulnerabilidade para os centros de registo. Os peritos em entrevistas têm de remeter o caso para um perito em vulnerabilidade, caso seja detetada qualquer vulnerabilidade durante uma entrevista.

7. Uma vez que o queixoso não estava satisfeito com a resposta do EASO, apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça.

O inquérito

8. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre os seguintes aspetos da queixa:

1) O EASO atua fora do seu mandato ao abrigo do direito da UE, decidindo efetivamente sobre a admissibilidade dos pedidos de proteção internacional no contexto das «entrevistas de admissibilidade» que realiza;

2) Ao realizar entrevistas nos centros de registo nas ilhas gregas, o EASO não cumpre as disposições relativas ao «direito a ser ouvido» constantes da Carta dos Direitos Fundamentais (artigo 41.º), bem como as orientações do EASO (Orientações EASO) [7] .

O Provedor de Justiça solicitou ao EASO que lhe enviasse uma cópia *das observações finais* de todas as 19 entrevistas em que se baseou a queixa, bem como transcrições de todas as entrevistas de admissibilidade realizadas em maio de 2017 e das *suas observações finais* [8] .

9. No decurso do inquérito, o Provedor de Justiça recebeu a resposta do EASO sobre a queixa e, posteriormente, as observações do queixoso em resposta à resposta do EASO.

Participação do EASO nas entrevistas de admissibilidade dos requerentes de proteção internacional

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

10. O queixoso alegou que, nos termos do direito da UE aplicável [9] , são os Estados-Membros da UE, e não o EASO, que têm competência para decidir sobre a



admissibilidade dos pedidos de proteção internacional. No entanto, o queixoso alegou que, na prática, o EASO decide sobre a admissibilidade dos pedidos no contexto de «entrevistas de admissibilidade» que realiza na Grécia. De acordo com o queixoso, as *observações finais do EASO*, elaboradas após entrevistas de admissibilidade, assemelham-se a decisões, em vez de recomendações à autoridade responsável. Além disso, uma vez que não existe nenhum representante da autoridade grega competente em matéria de asilo presente durante as entrevistas e que as transcrições das entrevistas existem apenas em inglês, as *observações finais* parecem ter maior importância do que o previsto nas disposições aplicáveis (como o «EASO Hotspot Operating Plan to Greece», alteração 2).

11. O queixoso alegou que o EASO deveria suspender a sua participação, tal como acima descrito, nas entrevistas de admissibilidade.

12. Na sua resposta, o EASO apresentou o quadro jurídico aplicável [10] . Em seguida, respondeu às questões suscitadas na denúncia. O EASO declarou que o apoio que o seu pessoal presta à GAS não inclui a execução de tarefas relacionadas com o exercício da autoridade pública. Por conseguinte, o seu pessoal não tem competência para decidir sobre a admissibilidade de pedidos individuais [11] . A tomada de decisões é feita exclusivamente pela GAS.

13. O EASO especificou que tinha desenvolvido, em conjunto com o GAS, os procedimentos operacionais normalizados («PON» [12]) e modelos para a transcrição da entrevista e para o parecer do perito do EASO. Segundo o EASO, estes documentos determinam os parâmetros do apoio prestado por peritos do EASO, incluindo na avaliação da admissibilidade dos pedidos de proteção internacional. O EASO justificou a ausência de representantes do GAS durante as entrevistas, referindo-se a «eficiências de tempo e esforço». Acrescentou que a GAS nunca declarou que o facto de a transcrição da entrevista e o parecer elaborado pelos peritos do EASO serem redigidos em inglês constitui um obstáculo à tomada de decisões sobre a admissibilidade.

14. De acordo com o EASO, o parecer fundamentado (não vinculativo) do perito do EASO descreve os fatores pertinentes para apoiar o decisor do GAS. Inclui secções semelhantes às esperadas de uma decisão escrita, a fim de garantir que *i)* foram recolhidas informações suficientes para ajudar a GAS a tomar uma decisão justificada, e *ii)* o parecer do perito do EASO é suficientemente fundamentado. O EASO acrescentou que, desde que o queixoso efetuou a sua análise, os modelos de parecer e de entrevista foram continuamente melhorados.

15. No que diz respeito à avaliação da vulnerabilidade, o EASO declarou que os peritos recebem orientações sobre as questões que devem explorar na entrevista em relação a uma potencial vulnerabilidade (as considerações de vulnerabilidade podem ser suscitadas por perguntas específicas ao requerente, alegações do requerente ou observações do perito). Referiu igualmente a «Nota de *orientação sobre vulnerabilidades para peritos do EASO*» e o apoio prestado pelos peritos em vulnerabilidade do EASO destacados no terreno. O EASO acrescentou que, em conformidade com o modelo de parecer revisto, o perito do EASO deverá



fornecer informações pertinentes em todos os casos em que a vulnerabilidade foi explorada, incluindo quando o caso não foi remetido para um perito em vulnerabilidade.

16. O EASO afirmou que, em conformidade com a secção 5.3.1 dos PON, é consultado um perito em vulnerabilidade « *assim que surja um indicador de vulnerabilidade ou uma reclamação* » .

17. O EASO declarou igualmente que, em conformidade com a secção 6 dos PON, « *a ligação [Serviço de Asilo] com o EASO, tendo em conta a transcrição da entrevista, o parecer do entrevistador/trabalhador de processos intercalares do EASO, todos os documentos apresentados e as informações disponíveis, emite a decisão.* » Além disso, o EASO argumentou que os PON contêm regras claras sobre o processo aplicável em qualquer caso em que o responsável pelo GAS discorde do parecer do perito do EASO. Tal inclui a possibilidade de realizar entrevistas adicionais ou de emitir uma decisão diferente da opinião dos peritos do EASO.

18. O EASO insistiu em que, ao prestar assistência ao GAS na análise da admissibilidade de um pedido ou na avaliação das necessidades de proteção de um requerente, os peritos do EASO prestem apoio técnico e operacional ao GAS. Este apoio limita-se a emitir um parecer suscetível de facilitar a análise do pedido de asilo em análise, tal como previsto no artigo 10.º do regulamento de base do EASO, mas que não é vinculativo para a GAS, uma vez que a decisão de conceder ou recusar proteção internacional é da exclusiva autoridade do Estado-Membro.

19. Em resposta às perguntas do Provedor de Justiça, o EASO declarou que, durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2017 e 4 de agosto de 2017, enviou 31 peritos em vulnerabilidade nos centros de registo na Grécia (e um total de 300 peritos para realizar entrevistas em matéria de asilo). Acrescentou que os peritos em vulnerabilidade são nomeados pelos Estados-Membros. O *currículo* profissional dos candidatos e, em especial, a formação profissional relevante e a experiência profissional anterior relacionada com a identificação, deteção e encaminhamento de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis são cuidadosamente analisados. Os peritos destacados em matéria de vulnerabilidade são os responsáveis pelos processos de imigração ou asilo que desempenharam tarefas semelhantes na sua administração nacional [13] .

20. No que diz respeito ao «processo de análise da qualidade», o EASO declarou que não existem critérios específicos para a seleção dos processos, mas que selecionou casos que suscitam questões diferentes e que provêm, pelo menos, de 2 ou 3 centros de registo. O EASO declarou que algumas das lacunas identificadas estavam relacionadas com a aplicação de diferentes normas por peritos nacionais e que estas foram colmatadas através de formação, análise da qualidade e orientações.

21. Por último, no que diz respeito à formação que os peritos recebem antes de iniciarem as entrevistas, o EASO salientou que os peritos destacados recebem regularmente formação operacional e que cada sessão de formação tem a duração de dois dias e meio [14] .



22. Nas suas observações sobre a resposta do EASO [15] , o queixoso afirmou que, para os requerentes sujeitos ao procedimento de admissibilidade, esse procedimento é a condição prévia para o acesso ao procedimento de asilo grego (ou seja, para que os seus pedidos sejam avaliados quanto ao seu mérito) [16] . Uma decisão de inadmissibilidade fundamentará o regresso de um requerente à Turquia. Em resumo, o queixoso argumentou que o EASO « *parece não compreender tanto o seu mandato limitado ao abrigo do direito da UE como o âmbito da [da] queixa* ».

23. O queixoso alegou que o destacamento e as ações do EASO nos centros de registo gregos, bem como a sua participação na realização de entrevistas de admissibilidade, não se enquadram no âmbito e no quadro do regulamento de base do EASO [17] pelas seguintes razões.

24. O queixoso alegou que o âmbito limitado do mandato do EASO ao abrigo do direito da UE se opõe expressamente à sua participação no tratamento conjunto dos pedidos de asilo nos centros de registo gregos. Através da realização de entrevistas de admissibilidade, o EASO exerce, no mínimo, uma influência significativa e um poder indireto sobre uma decisão que deve ser tomada pelas autoridades gregas. Tal viola expressamente o artigo 2.º, n.º 6, do regulamento de base do EASO [18] . Além disso, o queixoso alegou que o quadro jurídico não prevê qualquer tipo de envolvimento direto do EASO enquanto única autoridade responsável por uma fase crucial de um pedido de asilo: a entrevista [19] . Na opinião do queixoso, o EASO está a ultrapassar os limites jurídicos expressamente definidos no seu regulamento de base [20] .

25. De acordo com o queixoso, os processos descritos nos PON (sobre a forma como o EASO deve conduzir a entrevista, completar a transcrição da entrevista, examinar as razões das eventuais isenções dos procedimentos de fronteira e elaborar um parecer sobre a admissibilidade do pedido) deixam claro em que medida os entrevistadores do EASO, através da realização das entrevistas de admissibilidade, influenciam as decisões tomadas. O queixoso observou, a partir de uma análise do modelo de transcrição de entrevista, que muitas das potenciais perguntas de seguimento são cláusulas «se-», o que significa que só serão feitas se o entrevistador do EASO assim o decidir, com base numa avaliação da resposta anterior à pergunta anterior. No modelo, é igualmente mencionado que o entrevistador do EASO tem de ajustar as perguntas de acordo com as respostas do requerente. O entrevistador do EASO regista as respostas do requerente na transcrição, que tende a ser o único registo da entrevista a ser fornecida ao GAS.

26. O queixoso afirmou que, através do parecer elaborado pelo perito do EASO, cujos principais elementos são descritos no modelo de observações finais, o entrevistador do EASO formula uma recomendação fundamentada quanto à aplicabilidade do conceito de «país terceiro seguro» ou «primeiro país de asilo» [21] . De acordo com o queixoso, o EASO admitiu a sua influência nas decisões do GAS quando declarou, na sua resposta ao Provedor de Justiça, que «*o modelo de parecer continua a incluir os elementos pertinentes de uma decisão*»



27. O queixoso colocou a tónica no poder de decisão (pelo menos indireto) do EASO durante as avaliações da vulnerabilidade [22] . Declarou que, apesar da importância de tais avaliações (uma vez que o reconhecimento da vulnerabilidade conduz a uma isenção do procedimento de fronteira), a exploração da vulnerabilidade não é uma parte obrigatória do procedimento de admissibilidade, mas depende da avaliação efetuada pelo entrevistador do EASO. Os PON preveem simplesmente que, se, durante a entrevista, o entrevistador considerar que é «razoavelmente possível » [23] que o requerente é uma pessoa vulnerável, deve fazer perguntas relacionadas com a vulnerabilidade, interromper a entrevista e preencher o relatório relativo.

28. De acordo com o autor da denúncia, a natureza facultativa das avaliações da vulnerabilidade é confirmada pelas transcrições da entrevista. Inicialmente, os modelos não incluíam quaisquer instruções sobre vulnerabilidade. Os modelos posteriores indicam que as perguntas sobre vulnerabilidade só devem ser feitas «se for caso disso». Os modelos também dão instruções aos entrevistadores do EASO para que apliquem o teste «razoavelmente possível» à vulnerabilidade, a fim de decidir se devem ser remetidos para um perito em vulnerabilidade do EASO. Segundo o queixoso, a decisão do entrevistador de não proceder a uma remessa constitui um processo decisório, na medida em que implica uma decisão implícita negativa sobre a vulnerabilidade.

29. O queixoso declarou que, em casos de potencial vulnerabilidade, o procedimento normal consiste em realizar uma consulta interna entre o entrevistador do EASO e o perito em vulnerabilidade do EASO. No entanto, as versões iniciais dos PON (incluindo as de julho de 2016) não continham qualquer indicação precisa sobre a forma como a consulta interna deveria ter lugar. Os PON recentes contêm orientações mais precisas que descrevem o cenário em que é feita uma consulta. No entanto, segundo o queixoso, « *parece que não será feita qualquer consulta se o entrevistador do EASO não confirmar que existem informações suficientes sobre a vulnerabilidade. Isto equivale ao exercício do poder discricionário para excluir a vulnerabilidade nesta fase* ».

30. De acordo com o autor da denúncia, o perito em vulnerabilidade do EASO (que, afirma o queixoso, não realiza, na maioria dos casos, uma entrevista pessoal, mas retira uma conclusão com base no processo do requerente) decide se deve chegar a uma conclusão positiva ou negativa sobre a vulnerabilidade em resultado da avaliação da vulnerabilidade. Os PON afirmam que «*neste caso, o requerente não é considerado vulnerável, o caso é devolvido*» ao perito do EASO e a entrevista prossegue em conformidade. O autor da denúncia alegou que os PON não exigem, em caso de conclusão negativa, que o anexo II (relatório sobre a avaliação da vulnerabilidade), que contém as razões para esta conclusão, seja incluído no processo do requerente (em contraste com as instruções no caso de uma constatação positiva). Se não for incluída, a GAS não terá esta informação sobre a potencial vulnerabilidade e não poderá de todo avaliá-la. Tal pode conduzir a situações em que o GAS não faça uso prático da possibilidade teórica de realizar uma nova entrevista ou de tomar uma decisão contrária à recomendação do EASO.



31. Por último, o autor da denúncia argumentou que o envolvimento do EASO no processo de admissibilidade não se baseia em planos operacionais que se seguiram a um pedido apresentado pela Grécia [24] , mas sim em planos operacionais elaborados para aplicar as decisões do Conselho Europeu. O queixoso alegou que o destacamento do EASO com base numa decisão do Conselho Europeu não está previsto no Regulamento EASO. Acrescentou que o plano operacional dos centros de registo do EASO, de setembro de 2015, se baseava numa decisão do Conselho Europeu tomada nos termos do artigo 78.º, n.º 3, do TFUE, e não num pedido da Grécia. O papel do EASO foi alargado à realização de entrevistas de admissibilidade através de uma alteração que se referia exclusivamente ao «Plano de Ação Conjunto UE-Turquia». No Plano Operacional Especial do EASO para a Grécia, de dezembro de 2016, há simplesmente uma referência à Declaração UE-Turquia no que diz respeito à realização de entrevistas de admissibilidade pelo EASO. Segundo o autor da denúncia, resulta claramente da redação do artigo 13.º, n.º 2, do regulamento de base do EASO que cada plano operacional deve resultar de um pedido específico do Estado-Membro.

Avaliação do Provedor de Justiça

32. Este inquérito ajudou a chamar a atenção para preocupações muito sérias, que foram expressas, em particular, pela sociedade civil, quanto ao grau de envolvimento do pessoal do EASO na avaliação dos pedidos de asilo nos centros de registo gregos. Embora estas preocupações sejam certamente genuínas, não se pode negar que a responsabilidade final pelas decisões sobre pedidos de asilo cabe às autoridades gregas.

33. O Provedor de Justiça reconhece que o EASO se encontra numa posição particularmente difícil à luz da Declaração do Conselho Europeu de 23 de abril de 2015 [25] (ponto P), na qual o Conselho Europeu se compromete a « *destacar equipas do EASO para os Estados-Membros da primeira linha para o tratamento conjunto dos pedidos de asilo, incluindo o registo e a impressão digital* ». O EASO está a ser incentivado politicamente a agir de uma forma que, indiscutivelmente, não está em conformidade com o seu atual papel estatutário. O artigo 2.º, n.º 6, do regulamento de base do EASO (que deve ser lido à luz do seu considerando 14, que fala de « *poderes diretos ou indiretos* ») dispõe: « *O Gabinete de Apoio não tem competência no que respeita à tomada de decisões pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de asilo sobre pedidos individuais de proteção internacional* ».

34. O Provedor de Justiça observa que é provável que o regulamento de base do EASO seja alterado num futuro próximo, a fim de prever explicitamente o tipo de atividade em que o EASO está atualmente envolvido, resolvendo assim a questão de o EASO eventualmente funcionar fora do seu mandato estatutário.

35. Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que novos inquéritos sobre este aspeto da queixa não teriam qualquer objetivo útil e, por conseguinte, não são justificados.

Alegada inobservância pelo EASO do direito de ser



ouvido (artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais) e das suas próprias orientações durante as entrevistas

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

36. O queixoso alegou que a forma como as entrevistas são conduzidas não permite uma avaliação equitativa dos casos individuais (os pedidos de asilo não são examinados numa base individual) e impede uma investigação aprofundada da «vulnerabilidade» [26] .

37. O queixoso alegou que as entrevistas não respeitam o princípio da equidade, tal como enunciado nas Orientações do EASO, que preveem que o requerente tem acesso às mesmas informações de que dispõe o decisor. De acordo com o queixoso, os entrevistadores do EASO não informam o requerente sobre o objetivo, o enquadramento e a estrutura da entrevista e não proporcionam uma oportunidade para esclarecer qualquer incoerência. Além disso, eles não estabelecem e mantêm «uma atmosfera de confiança» durante as entrevistas. Por último, de acordo com o queixoso, os entrevistadores do EASO não seguem as orientações do EASO sobre a utilização de técnicas específicas de entrevista, a fim de poderem identificar necessidades processuais especiais.

38. O EASO informou o Provedor de Justiça de que, uma vez que todos os processos tratados por peritos do EASO durante as entrevistas de admissibilidade são devolvidos ao GAS, que é o único responsável pela decisão sobre a admissibilidade dos pedidos, não estava na posse das observações finais e das transcrições solicitadas pelo Provedor de Justiça e não podia enviá-las à Provedora de Justiça. Também não pôde abordar a questão do Provedor de Justiça sobre a eventual participação de peritos em vulnerabilidade nos casos em que a queixa se baseou (embora tenha acrescentado que « *nos poucos pareceres em anexo, no entanto, não parece ser o caso* » de um perito em vulnerabilidade ter estado envolvido).

39. O EASO alegou que o modelo de entrevista visa assegurar que os elementos individuais são suficientemente explorados. Referiu-se igualmente ao seu «Guia Prático: Entrevista pessoal», que sublinha a importância de fornecer informações ao requerente.

40. O EASO alegou que os pedidos são examinados caso a caso [27] . Além disso, na formação que os peritos do EASO recebem, bem como no Guia Prático do EASO: *Entrevista pessoal* , os peritos são instruídos a explicar aos requerentes qual é o objetivo da entrevista, o contexto geral do procedimento em que a entrevista tem lugar, a estrutura da entrevista, a possibilidade de pedir pausas, etc. Os peritos são também instruídos, através da formação recebida e de outro material de orientação [28] , a abordar sempre potenciais questões de credibilidade e a dar ao requerente a oportunidade de esclarecer eventuais incoerências. Além disso, os peritos são instruídos de que o estabelecimento de uma atmosfera de confiança é de importância fundamental no processo de entrevista [29] .

41. O queixoso alegou que a resposta do EASO reconhece implicitamente má conduta no passado, referindo-se a procedimentos e modelos «melhorados», sem fornecer uma explicação



para as melhorias introduzidas [30] . De acordo com o queixoso, tal abordagem não aborda as implicações de falhas passadas nos pedidos de asilo de requerentes individuais « *que tenham sido submetidos a entrevistas de admissibilidade inadequadas e a avaliações da vulnerabilidade* ». Além disso, a queixosa argumentou que o facto de o EASO não poder fornecer ao Provedor de Justiça os documentos que solicitou, nem determinar se os peritos em vulnerabilidade estavam envolvidos nos casos analisados na queixa, apontava para uma falta de responsabilização muito preocupante no que se refere aos erros cometidos no passado pelo EASO e suscitava sérias preocupações no que diz respeito a operações futuras [31] . O queixoso declarou que, a fim de contrariar esta falta de responsabilização, apresentava mais elementos de prova [32] « *que confirmavam o incumprimento, por parte do EASO, das normas fundamentais de equidade nas entrevistas de admissibilidade, em violação das orientações da própria Agência, delineadas no seu Guia Prático sobre Entrevistas Pessoais* ».

42. O queixoso argumentou que a falta de instruções sobre a vulnerabilidade nos anteriores PON e modelos suscita sérias preocupações quanto à capacidade dos agentes do EASO para identificarem e levantarem questões de vulnerabilidade nos primeiros meses de funcionamento do EASO. Os PON e modelos alterados incluem agora perguntas e secções específicas sobre vulnerabilidade. No entanto, o autor da denúncia afirmou que o parecer de peritos apresentado pela HIAS em apoio da sua denúncia, bem como outros relatórios publicados sobre o assunto, suscitam dúvidas consideráveis quanto ao facto de estas alterações escritas se traduzirem na identificação efetiva da vulnerabilidade na prática [33] .

43. O queixoso insistiu que a realização de entrevistas pelo EASO carece de transparência devido a procedimentos pouco claros e a um acesso insuficiente à informação por parte dos requerentes. Em primeiro lugar, os requerentes carecem de informações sobre a finalidade e os procedimentos da entrevista de admissibilidade no que respeita à avaliação da vulnerabilidade. Por conseguinte, carecem de informações cruciais sobre a obrigação de fornecer informações e elementos de prova pormenorizados para que a sua vulnerabilidade seja avaliada e reconhecida. Em segundo lugar, subsistem preocupações processuais e práticas quanto à oportunidade de os requerentes esclarecerem incoerências. As instruções que foram agora incluídas nos modelos relativos à necessidade de abordar a falta de credibilidade devido a incoerências durante a entrevista, a fim de dar ao requerente a oportunidade de esclarecer essas incoerências, não foram incluídas em modelos anteriores. Em todo o caso, o autor da denúncia declarou que, mais uma vez, existem sérias preocupações quanto à divergência entre a teoria e a prática quanto à possibilidade de os requerentes esclarecerem incoerências e às avaliações de credibilidade.

44. Em conclusão, o queixoso solicitou i) um reconhecimento pelo EASO da sua má administração no passado durante as entrevistas de admissibilidade nos centros de registo gregos e a formulação de um plano sobre a forma de fazer face às consequências dessa má administração em geral e em casos individuais; e ii) a suspensão da participação do EASO nas entrevistas de admissibilidade nos centros de registo gregos e a limitação das suas atividades a comportamentos que não violem o direito da União, em especial o artigo 2.º, n.º 6, do regulamento de base do EASO e o direito a um processo equitativo nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.



Avaliação do Provedor de Justiça

45. O Provedor de Justiça considera que o EASO envidou esforços consideráveis para melhorar as suas práticas nos domínios assinalados pelo queixoso. As alterações aos PON e aos vários modelos utilizados pelos peritos que implementa são passos na direção certa. O EASO parece estar disposto a melhorar continuamente estes instrumentos e o Provedor de Justiça incentiva-o a fazê-lo. Insta igualmente o EASO, a fim de os sensibilizar para as questões levantadas nesta queixa, a assegurar que a atenção de todos os seus peritos, atuais e futuros, seja chamada para esta decisão.

46. O Provedor de Justiça aceita que existem preocupações genuínas quanto à qualidade das entrevistas de admissibilidade, bem como quanto à equidade processual da forma como são conduzidas. No entanto, a responsabilidade jurídica final pelas decisões sobre pedidos de asilo individuais cabe às autoridades gregas. As autoridades gregas podem, depois de terem visto a transcrição da entrevista, determinar se houve deficiências na entrevista que exijam a sua repetição; ou podem discordar do parecer do perito do EASO e considerar o pedido admissível. Além disso, nos termos do direito grego, se um pedido for considerado inadmissível, a recorrente pode recorrer da decisão da GAS para os comités de recurso competentes. O Provedor de Justiça considera que quaisquer deficiências no processo de entrevista (e nas decisões do GAS) são melhor abordadas no decurso de recursos individuais [34], em vez de no contexto de um inquérito do Provedor de Justiça. Por conseguinte, considera que não se justificam mais investigações sobre este aspeto da denúncia.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

Outras investigações sobre a denúncia não são justificadas.

O queixoso e o EASO serão informados desta decisão .

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 05/07/2018



[1] Na Agenda Europeia da Migração, a Comissão Europeia não fornece uma definição de «pontos de registo», mas descreve a forma como a abordagem «pontos de registo» deve ser aplicada. Um «ponto quente» caracteriza-se por uma pressão migratória específica e desproporcionada, constituída por fluxos migratórios mistos, que estão em grande medida ligados à introdução clandestina de migrantes, e em que o Estado-Membro em causa pode solicitar apoio e assistência para melhor fazer face à pressão migratória. O desencadeamento da abordagem «centros de registo» baseia-se tanto na avaliação do Estado-Membro em causa como na análise de risco fornecida pelas agências competentes da UE, em especial a Frontex e o EASO.

[2] Em conformidade com a «Declaração UE-Turquia», de 18 de março de 2016, todos os migrantes em situação irregular que cheguem às ilhas gregas após 20 de março de 2016 devem ser devolvidos à Turquia, como país terceiro seguro, se não solicitarem proteção internacional ou se o seu pedido de proteção internacional for declarado inadmissível.

[3] Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (JO 2010, L 132, p. 11).

[4] O considerando 14 do regulamento de base do EASO estipula que: «O [EASO] *não deverá ter poderes diretos ou indiretos no que diz respeito à tomada de decisões pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de asilo sobre pedidos individuais de proteção internacional* .»

[5] O artigo 14.º do regulamento de base do EASO estabelece que «[a]s *equipas de apoio para o asilo devem fornecer os conhecimentos especializados acordados no plano operacional a que se refere o artigo 18.º, em especial no que diz respeito aos serviços de interpretação, informações sobre os países de origem e conhecimentos sobre o tratamento e a gestão dos processos de asilo no âmbito das ações de apoio aos Estados-Membros referidas no artigo 10.º*».

[6] O EASO declarou que envia peritos nacionais para centros de registo gregos para realizar entrevistas pessoais com requerentes de proteção internacional e preparar pareceres. Durante as entrevistas, os peritos do EASO analisam se o conceito de país terceiro seguro ou de primeiro país de asilo pode ser aplicável no caso concreto e se a pessoa é elegível para proteção internacional. Com base na entrevista e noutros elementos de prova, os peritos do EASO elaboram um parecer. No entanto, este parecer *não vincula «de modo algum» o GAS «que tem autoridade de decisão plena e exclusiva»*. O GAS pode emitir uma decisão diferente *«da conclusão do perito»*, pode recolher informações adicionais e realizar entrevistas adicionais. O EASO considerou que *«se, na prática, as decisões tendem a estar em consonância com a opinião dos peritos dos Estados-Membros destacados pelo EASO, tal só deverá confirmar que o processo, enquanto tal, está a funcionar bem»*.

[7] Guia prático do EASO: Entrevista pessoal

<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASOPractical-Guide-Personal-Interview-EN.pdf>



[Link]

[8] O Provedor de Justiça solicitou igualmente ao EASO que respondesse às seguintes perguntas:

(1) Estiveram envolvidos peritos em vulnerabilidade nos casos em que esta queixa se baseia? Quantos peritos em vulnerabilidade trabalham nos centros de registo na Grécia? Como é que esta situação se compara com o número total de outros peritos do EASO? Em que fase é consultado um perito em vulnerabilidade (durante ou após a entrevista)? Que qualificações são necessárias para se tornar um especialista em vulnerabilidade?

(2) Em relação ao «processo de análise da qualidade», mencionado pelo EASO na sua resposta ao queixoso (12 de abril de 2017), como são selecionadas as amostras de pareceres e entrevistas? Que lacunas foram identificadas até à data e que medidas foram tomadas para colmatar essas lacunas? Poderá o EASO partilhar com o Provedor de Justiça Europeu a sua nota de orientação (última versão)?

(3) Quantos dias/horas de formação, em média, o EASO fornece aos peritos em asilo dos Estados-Membros antes de estes começarem a entrevistar os requerentes?

(4) Quantos peritos em asilo dos Estados-Membros são supervisionados por um chefe de equipa? Em média, quanta experiência de entrevista (em termos de tempo) os líderes de equipa têm?

[9] Artigo 78.º, n.os 1 e 2, do TFUE e regulamento de base do EASO.

.

[10] O EASO remeteu para os artigos 8.º, 10.º, 13.º e 18.º do seu regulamento de base, para a Lei grega n.º 4375/2016 e para os artigos 4.º e 34.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos de Asilo (Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, JO 2013, L 180, p. 60).

[11] De acordo com o artigo 10.º, alínea a), do regulamento de base do EASO, o apoio prestado pelo EASO consiste em facilitar uma análise inicial dos pedidos de asilo que estão a ser analisados pelas autoridades nacionais competentes. Esta possibilidade de receber apoio do EASO também está prevista no direito nacional grego.

[12] Procedimentos operacionais normalizados para a aplicação dos procedimentos de asilo nas fronteiras no contexto da Declaração UE-Turquia 18/03/2016. Salvo indicação em contrário, a versão dos procedimentos operacionais normalizados referida na presente decisão é a de 30 de junho de 2017.

[13] O EASO acrescentou que um conhecimento teórico e prático aprofundado das



metodologias de trabalho com categorias vulneráveis, adquirido através de formação *ad hoc*, ministrada pelo EASO ou pela administração nacional dos peritos, « *é uma mais-valia. O ponto de referência relevante para este efeito é a participação em módulos de formação específicos do EASO, tais como «Entrevista a crianças», «Entrevista a pessoas vulneráveis», «Tráfico de seres humanos»* ».

[14] O EASO declarou que, desde abril de 2017, um chefe de equipa supervisiona cinco trabalhadores responsáveis pelo processo. De um modo geral, os chefes de equipa são profissionais de processos, empregados na sua administração nacional durante um período de três a cinco anos, que já desempenharam uma função semelhante no Estado-Membro de referência, quer como treinadores quer como avaliadores. Em alguns casos, os peritos que participaram em operações do EASO trabalham no seu serviço há mais de dez anos. De acordo com o EASO, verifica-se frequentemente que os peritos nomeados como chefes de equipa são formadores certificados, em módulos de formação essenciais e/ou específicos do EASO. Além disso, alguns dos atuais chefes de equipa foram destacados com o EASO no decurso das operações dos centros de registo durante mais de um ano, para além da experiência profissional no âmbito dos seus serviços nacionais.

[15] Em conjunto com a sua resposta, a queixosa enviou ao Provedor de Justiça documentos adicionais em apoio da sua queixa. Estas incluem um parecer de peritos elaborado pela ONG HIAS, que fornece uma avaliação jurídica do papel do EASO no tratamento dos pedidos, com base nas experiências em primeira mão de advogados HIAS que representam requerentes de asilo em Lesbos no centro de registo de Moria, bem como 28 transcrições de entrevistas do EASO e pareceres fornecidos sob a forma de anexos anonimizados. O queixoso apresentou igualmente cópias de várias versões dos procedimentos operacionais normalizados do EASO para a aplicação dos procedimentos de asilo nas fronteiras no contexto da Declaração UE-Turquia, dos modelos de transcrições de entrevista e dos pareceres finais, dos anexos utilizados para encaminhamentos de vulnerabilidade e avaliações da vulnerabilidade, bem como de documentos que fornecem orientações e formação adicionais aos entrevistadores e peritos em vulnerabilidades do EASO.

[16] O queixoso afirmou que o objetivo das entrevistas de admissibilidade é avaliar se o conceito de «país terceiro seguro» ou «primeiro país de asilo» pode ser aplicado. O queixoso observou que o procedimento de admissibilidade se aplica aos requerentes de países com taxas de reconhecimento muito elevadas. Para os requerentes que, à primeira vista, são suscetíveis de ter um pedido de asilo válido, a entrevista de admissibilidade centrar-se-á na questão de saber se existem razões para que a Turquia não seja considerada um país terceiro seguro para o qual possam ser repatriados.

[17] O autor da denúncia alegou que, à luz dos princípios do primado do direito da UE e do efeito direto dos regulamentos da UE, o facto de a participação do EASO estar prevista no direito grego nacional não tem importância, uma vez que o direito grego nacional deve respeitar o direito da UE. Além disso, o queixoso observou que o argumento do EASO, segundo o qual a Diretiva Procedimentos de Asilo prevê a possibilidade de o órgão de decisão ser assistido pelo pessoal de outras autoridades para realizar entrevistas sobre a admissibilidade, se baseia num



mal-entendido tanto da redação como da finalidade da diretiva. Em resumo, no que diz respeito à redação da diretiva, o queixoso alegou que resulta das disposições desta última que esta prevê a possibilidade de os Estados-Membros atribuírem a responsabilidade de realizar entrevistas de admissibilidade a um organismo público ou a uma administração diferente do que é efetivamente responsável pela decisão sobre o pedido de asilo (designado por «autoridade de determinação»). Quanto ao objetivo da diretiva, o queixoso alegou que os limites aos poderes do EASO, expressamente previstos no seu regulamento de base, não podem ser implicitamente suprimidos pela redação de uma diretiva cujo objetivo é regular a ação dos Estados-Membros.

[18] O autor da denúncia remeteu para o artigo 2.º, n.º 6, lido à luz do considerando 14 do preâmbulo do regulamento de base do EASO: «O [EASO] *não deverá ter poderes diretos ou indiretos no que diz respeito à tomada de decisões pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de asilo sobre pedidos individuais de proteção internacional* .»

[19] O queixoso remeteu para o artigo 2.º do regulamento de base do EASO.

[20] Além disso, de acordo com o autor da denúncia, embora a Lei grega 4375/2016 (tal como alterada) constitua uma base jurídica para a realização de entrevistas por funcionários do EASO, não lhes confere competência para elaborar pareceres e recomendações finais.

[21] O queixoso declarou que o modelo de observações finais contém um resumo das declarações do requerente, um resumo dos principais factos materiais, bem como uma avaliação da vulnerabilidade, credibilidade e risco de perseguição ou ofensa grave formulado pelo entrevistador do EASO.

[22] Segundo o autor da denúncia, a Lei grega n.º 4375/2016 e as suas alterações não constituem uma base jurídica para os agentes do EASO realizarem avaliações da vulnerabilidade.

[23] EASO, Procedimentos operacionais normalizados para a aplicação dos procedimentos de asilo nas fronteiras no contexto da Declaração UE-Turquia, 29 de julho de 2016, pp. 7-8.

[24] O queixoso remeteu para as disposições do regulamento de base do EASO que permitem o destacamento de equipas de apoio em matéria de asilo do EASO a pedido dos Estados-Membros « *sujeitos a uma pressão especial sobre os seus sistemas de asilo e acolhimento* » (considerando 15 e artigos 10.º, 13.º, 16.º, 17.º e 18.º).

[25] Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23 de abril de 2015 — declaração

[26] Orientações do EASO (Guia Prática do EASO; *Entrevista pessoal*), desenvolvida com base no artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2013/32/UE, define um «requerente vulnerável» como um requerente «cuja capacidade para compreender e apresentar efetivamente o seu caso ou



participar plenamente no processo é limitada devido às suas circunstâncias individuais».

O artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2013/32/UE prevê que um «requerente que necessite de garantias processuais especiais»

um requerente cuja capacidade para beneficiar dos direitos e cumprir as obrigações previstas

a presente diretiva é limitada devido a circunstâncias individuais.

As pessoas vulneráveis estão isentas do procedimento acelerado de admissibilidade (em aplicação do conceito de país terceiro seguro) e da readmissão na Turquia ao abrigo da Declaração UE/Turquia.

[27] O EASO chamou a atenção para as instruções contidas no modelo de entrevista, que indicam o seguinte: «... *as perguntas sugeridas [no modelo] são de natureza geral. Em todos os casos, o conjunto de perguntas deve ser flexível e ajustado de acordo com as respostas do requerente, especialmente no que diz respeito a declarações cruciais relacionadas com o receio do requerente de regressar à Turquia.* »

[28] O EASO remeteu para as orientações contidas no Guia *Prático do EASO: Avaliação dos elementos de prova*, bem como no *feedback sobre a qualidade*: Nota de orientação elaborada com base no processo de avaliação da qualidade.

[29] O EASO declarou que o queixoso mencionou apenas um exemplo a este respeito: informar o requerente de que as informações relativas aos seus dados pessoais podem ser comunicadas às autoridades turcas. O EASO alegou que existe a possibilidade de partilhar esta informação (e apenas esta) com as autoridades turcas e que os requerentes têm o direito de ser informados em conformidade, em conformidade com os princípios da equidade e da transparência. Além disso, o modelo revisto inclui agora instruções aos peritos que afirmam que o perito deve explicar ainda que « *apenas as informações relativas aos seus dados pessoais (nome, apelido, data e local de nascimento, nacionalidade) podem ser comunicadas às autoridades turcas; nenhuma outra informação fornecida pelo requerente será partilhada com as autoridades turcas.* »

[30] O queixoso alegou que, ao descrever os ajustamentos, recusando-se a divulgar os motivos pelos quais esses ajustamentos foram considerados necessários, o EASO não só tenta escapar à responsabilização através da opacidade, mas também se recusa a assumir qualquer responsabilidade ao recusar o seu reconhecimento expresso de deficiências anteriores.

[31] O queixoso argumentou, no que diz respeito à falta de responsabilidade interna do EASO, que tal significa que não pode rever o seu trabalho e refletir sobre o mesmo de forma significativa. No que diz respeito à falta de responsabilização externa do EASO, o queixoso declarou que é «desprezível» que não exista nenhum mecanismo através do qual as ações e o modus operandi do EASO sejam revistos e auditados por um interveniente externo independente numa base regular e sistemática, sem necessidade de apresentar uma queixa



sobre questões específicas.

[32] A análise da queixosa baseou-se nos PON e nos modelos de entrevista do EASO, no parecer de peritos apresentado pela HIAS, em apoio da queixa e em relatórios adicionais em apoio da « *análise da má administração do EASO durante as entrevistas de admissibilidade realizadas pelos seus funcionários nos centros de registo das ilhas gregas* ».

[33] O queixoso alegou, em primeiro lugar, que as perguntas feitas para investigar a vulnerabilidade são mal compreendidas pelos candidatos como questões relacionadas com a sua capacidade de serem entrevistadas. Além disso, as questões não incluem explicitamente vulnerabilidades que não sejam consideradas um problema de saúde, como o tráfico, a tortura, a violação, a violência física grave ou a deficiência, que são todas enumeradas como vulnerabilidades relevantes, tanto ao abrigo da legislação grega como nas orientações do EASO. Em segundo lugar, o autor da denúncia afirmou que a HIAS apresentou provas de vários casos que demonstram a incapacidade do EASO em identificar indicadores de vulnerabilidade, remeter casos para os peritos em vulnerabilidade, explorar adequadamente a vulnerabilidade nos seus pareceres ou interpretar adequadamente as categorias de vulnerabilidade. O queixoso acrescentou que os peritos do EASO impediram os requerentes de explicar o que aconteceu no seu país de origem, com base no raciocínio de que a entrevista de admissibilidade se centra nos acontecimentos na Turquia, não tendo assim em conta os relatos de tortura ou de violência física grave ocorridos antes de entrarem na Turquia.

[34] O Provedor de Justiça não dispõe de informações sobre se as decisões da GAS sobre os pedidos dos requerentes abrangidos pelas 19 entrevistas em que se baseou a queixa (e as 28 entrevistas anexas às observações do queixoso sobre a resposta do EASO) foram objeto de recurso.