

Comentário à proposta de Lei nº 104/XIV/2ª

Tomou conhecimento este Conselho Europeu de Sindicatos de Polícia (CESP), através da Separata do Diário da Assembleia da República, n.º 63, de 10 de Julho de 2021, que as comissões de trabalhadores, comissões coordenadoras, associações sindicais e associações de empregadores, foram avisadas, nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º n.º 5 al. d), 56.º n.º 2 al. a) da CRP, do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República e dos artigos 469.º a 475.º do Código do Trabalho, de que se encontra em apreciação a Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª (GOV), que procede à reformulação das forças e serviços de segurança que exercem atividade de segurança interna, no quadro da reafectação de competências do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

A CESP é um organismo independente e autónomo, vinculado aos Direitos Humanos e com uma conceção democrática e moderna do trabalho policial. É membro das Organizações Não Governamentais Internacionais do Conselho da Europa (INGO) e tem assento na comissão de direitos humanos.

Os principais objetivos do nosso Conselho são melhorar os direitos e a qualidade de vida dos polícias, desenvolver e harmonizar os procedimentos do trabalho policial num quadro europeu aberto e mais complexo, bem como, apoiar a aplicação de soluções para os problemas nacionais nos países dos seus membros e participar na criação de uma Europa mais segura e protegida.

A nossa associação tem trabalhado ativamente nos últimos 30 anos com o Conselho da Europa, de forma a defender os valores dos direitos humanos e da liberdade em todo o continente e contribuir com outros parceiros sociais em todas as questões relacionadas com a atividade da Polícia neste espaço da liberdade.

Uma das principais áreas de foco do nosso comité executivo são os movimentos migratórios e as condições dos polícias que estão envolvidos nas áreas críticas de apoio aos emigrantes.

Acreditamos na Europa e na igualdade sendo esta uma premissa a que não renunciamos.

Nesta sequência, o CESP entende dever apresentar a sua pronúncia relativamente à Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.^a (PdL GOV) – (Procede à reformulação das forças e serviços de segurança que exercem atividade de segurança interna, no quadro da reafetação de competências do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).

I

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras define-se como um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios.

II

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é um órgão de polícia criminal especializado e o corpo de inspetores é formado por profissionais das mais diversas áreas académicas e as especificidades excecionais exigidas aos inspetores estão diretamente relacionadas com a necessidade de acompanhar a constante evolução dos fenómenos migratórios e dos meios e métodos que hodiernamente as organizações criminosas dispõem e desenvolvem.

III

A Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.^a (PdL GOV), transfere as atribuições de natureza policial do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para a Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e as atribuições de investigação criminal

para a Polícia judiciária, extinguindo assim esta polícia especializada em matérias relacionadas com a emigração.

IV

Reincide assim o Governo português, num erro já experienciado na década de 70 e seguintes, preterindo um órgão de polícia criminal (OPC) especializado numa matéria tão sensível, em detrimento de OPC's de competência genérica e com uma matriz securitária mais vincada.

V

Da exposição de motivos da Proposta de Lei, alega-se a necessidade de ter migrações seguras, ordenadas e regulares sendo necessário alterar o paradigma de relacionamento da Administração Pública com os migrantes, separando a componente administrativa da componente policial.

VI

Refere ainda a mencionada exposição de motivos que se deve “garantir que não existe qualquer suspeição sobre quem imigra ou pretende imigrar.”

VII

No entanto, à GNR e à PSP são atribuídas competências para “vigiar, fiscalizar e controlar as fronteiras”. Uma incongruência que não recebe entendimento. Extingue-se, portanto, uma polícia especializada, para dissolver as suas competências, em polícias já existentes sem a mesma especialização e experiência, perdendo-se décadas de saber acumulado e de investimento. Esta incongruência ganha novo ímpeto quando percebemos que a EUROPOL, atesta que *“In the past decade, law enforcement authorities in the EU have witnessed a considerable increase in intra-EU trafficking. In 2014, for example, the majority of human trafficking victims (71 %) registered in Europol’s database were EU citizens.”*

VIII

Também não se entende a deriva “deve garantir que não existe qualquer suspeição sobre quem imigra ou pretende imigrar”, quando a EUROPOL considera prioritário o combate ao tráfico de seres humanos. *“Human trafficking is a major problem in the EU and a priority for Europol and law enforcement agencies in EU Member States. Indeed, it is one of the [EMPACT priorities](#), Europol’s priority crime areas, under the 2018–2021 EU Policy Cycle. In addition, the [EU Strategy on eradicating human trafficking 2012-2016](#) identifies five key ways to do this:*

- *identify, protect and assist victims of trafficking;*
- *step up the prevention of trafficking in human beings;*
- *pursue the prosecution of traffickers more robustly;*
- *enhance coordination and cooperation among key actors, including at the level of policy;*
- *increasing knowledge of, and producing effective responses to, all forms of human trafficking.*

IX

Na componente criminal, o Serious and Organized Crime Threat Assessment 2021, contraria todos os argumentos que fundamentam a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, declarando o aumento a médio longo prazo de redes de tráfico de migrantes para a Europa, utilizando as fronteiras externas. *“Criminal networks involved in migrant smuggling are characterised by agility and responsiveness to changes in their environment. The routes and modi operandi used by smugglers to facilitate migrants to and within the EU are flexible and shift depending on circumstances such as weather conditions, availability of transport logistics and the presence of risks such as increased law enforcement activity or travel restrictions. The COVID-19 pandemic has highlighted that global crises do not diminish the demand for smuggling services to enter, transit or reside in the EU. The demand for smuggling services towards Europe is expected to increase in the short and medium to long term”*

X

Também na proteção dos migrantes, o controlo de fronteiras por uma polícia especializada é fundamental. Sabemos que apesar dos migrantes irregulares serem clientes dos traficantes e pagarem pelos seus serviços, os migrantes são frequentemente vitimados. Os traficantes tratam os migrantes como mercadoria, muitas vezes priorizando o objetivo de maximizar os lucros sobre os riscos físicos e psicológicos dos migrantes. Será a esta situação que se refere no preâmbulo da Proposta de Lei sobre a suspeição sobre quem imigra ou pretende imigrar?

XI

Será que se considera neste preâmbulo o facto de as três rotas de entrada do Mediterrâneo (Ocidental, Central e Oriental) ainda serem predominantemente usadas por redes de contrabando para introduzir migrantes irregulares na EU? Que na rota do Mediterrâneo Ocidental, a Argélia emergiu recentemente como um ponto de partida importante e as Ilhas Canárias têm sido cada vez mais visadas ao longo da rota da África Ocidental com Portugal a ser um país que se situa na rota marítima entre este arquipélago e Espanha?

XII

No preâmbulo do Decreto Lei nº 252/2000, em que Portugal reconhece, que era urgente adaptar a estrutura orgânica e funcional do SEF e decide corrigir o erro da generalização, é mencionado que o *“Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, que reestrutura o Serviço de Estrangeiros e altera a sua denominação para «Serviço de Estrangeiros e Fronteiras», reiterou as atribuições no domínio do controlo documental da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros nos postos de fronteira terrestres, marítimos e aéreos e cometendo-lhe uma nova responsabilidade: a de viabilizar uma correcta política de imigração e garantir a sua eficaz execução.”*

XIII

No entanto, assume que *“o salto qualitativo pretendido com o Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, não veio, todavia, a efectivar-se, nomeadamente pela inexistência de pessoal da carreira de investigação e fiscalização, à qual, criada com*

aquele diploma, foram atribuídas competências para a investigação e fiscalização de cidadãos estrangeiros em território nacional e, em especial, as de controlo fronteiriço. Acresce que a esta dificuldade relativa à insuficiência de meios humanos, vieram juntar-se, ao longo da década de 90, outros condicionalismos a que o Serviço teve que dar resposta.”

XIV

Amplia-se ainda no mesmo texto que “ao exposto, acresce ainda a crescente complexidade que deriva do simples facto de Portugal dever ser hoje em dia considerado, com toda a propriedade, e à sua escala, um verdadeiro «país de imigração», que nada tem já a ver, nesta matéria, com o País existente em 1986. A população estrangeira legalmente residente em território nacional ultrapassa a fasquia dos 200000, sendo que a sua maioria continua a corresponder a cidadãos originários de países terceiros, em especial de países lusófonos.

Em suma, o cumprimento de todas as atribuições que, como foi referido, ao longo dos anos foram sendo cometidas ao Serviço, nas vertentes nacional e internacional exige o estabelecimento de um quadro normativo que «crie» um serviço de estrangeiros e fronteiras capaz de dar resposta rápida e eficaz à execução da política de imigração definida pelo Governo, bem como às exigências estruturais e conjunturais do fenómeno migratório.

Tal quadro normativo corresponde à modernização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras prevista no Programa do Governo como um dos instrumentos para dar cumprimento às exigências de cooperação entre os Estados membros da União Europeia em matéria de segurança, à compatibilização desta com a liberdade de circulação, ao reforço da cooperação com os países de expressão portuguesa e ao controlo de todas as fronteiras externas, nomeadamente as fronteiras marítimas.”

XV

Não observamos nestes textos, apesar das datas, qualquer suspeição sobre quem imigra ou pretende imigrar, um ónus que esta Proposta de Lei assume claramente como existente.

XVI

Observamos sim e como base justificativa reiterada, o deficiente provimento de recursos humanos atribuídos ao SEF para cumprir os desígnios das sucessivas Leis que regularam este serviço até à data, comprometendo cabalmente os objetivos de uma instituição que não só regula as fronteiras de Portugal como assegura no espaço Europeu o controlo e a fiscalização necessários decorrentes da circulação de pessoas.

XVII

Do mesmo problema enfermam a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária. A carência de meios humanos nestas forças e serviços de segurança portugueses é crónica e arrasta-se desde há muitos anos.

XVIII

Não existe nenhuma previsão de contratação de pessoas na Lei do Orçamento de Estado em vigor para que estes três OPC's possam fazer face às novas competências, pelo que, tememos que o problema persistirá, com tendência a agravar-se em virtude do envelhecimento dos quadros, sendo ainda de prever uma perda da perceção de segurança, ao ser necessário e incondicional o afastamento de profissionais das missões preventivas tradicionais, da visibilidade pública e do policiamento de proximidade.

XIX

No caso da GNR e PSP e da duplicação de meios nos mesmos locais de controlo fronteiriço – no caso dos portos por questões aduaneiras e de passageiros - potenciará o conflito existente e denunciado em Portugal tendo tendência a aumentar.

No relatório estratégico CESP 2025, estão descritas situações similares de conflito em modelos partilhados de controlo aduaneiro em França e Espanha. Naquele relatório pode ler-se o seguinte: *“ Conflicts of jurisdiction - The coexistence of civilian and military police bodies with similar functions is complicated given the tendency of some of them to occupy the jurisdiction of the other body. With this, what is generated is a climate of mistrust between the bodies, which only hinders the police response demanded by the citizens.*

Even governments sometimes take sides for one body at the expense of the other, which is always unfair and becomes an element of distortion that ends up hurting proper police activity which should not be seen except for the sake of citizens.

Situation in various countries:

In Spain, the Guardia Civil continues to interfere in the powers attributed exclusively by the organic law of the security forces and organizations to the Policía Nacional. And they do so through the facts and with the consent of the political decision-makers of the Ministry of the Interior.

The most relevant concurrent interference is:

- Airports: In 2019, there were more than 100 incidents at different national airports. The most common consists of examining the passenger lists via the ADVANCED PASSENGER INFORMATION (API) application and acting on the plane when they detect a person with a signal, all without waiting to perform the compulsory entry control which falls under the competence of the Policía Nacional in which the designated person would be arrested if necessary. With that, they try to manipulate their stats without much effort.

- Ports: In 2019, more than 190 incidents were recorded in state ports.

- Irregular immigration: Throughout 2019, 6 conflict situations were calculated during this period. It should be noted that the Policía Nacional directs the so-called MINERVA

operation, framed by the actions of FRONTEX, and the departures from the Guardia Civil are constant during the transfer of information

- Rail transport: although it is the Policía Nacional which deploys its police officers on the trains which circulate on the national territory via the units of the mobile transport police brigade, during the year 2019, more than 10 cases of interference de Guardia Civil have been accredited by incorrect identifications and controls in the means of transport.

- Judicial police: in 2019, more than 15 incidents due to the interference of the Guardia Civil in the scope and jurisdiction of the Policía Nacional were discovered.

Despite the existence of coordinating bodies for investigations in the area of the judicial police, there are conflicts since, in most of the interference cases detected, the civil guardias do not respect what was agreed after the meetings of the corresponding coordination and try to appropriate the cases with different manoeuvres, mainly anticipating with reports to the judges so that they assign the investigations to them.

(...)

In France, competition is used by the justice system, which, in criminal cases, makes double referrals, or divests one in favour of the other. Information sharing is not always relevant. While theoretically there is a territorial distribution between the police (urbanized area) and the gendarmerie (rural area), it is common for the Gendarmerie to make inquiries, verbalizations, arrests in urban areas. Only dealing with 20% of delinquency in 90% of the territory in the least criminogenic areas, they may have time to deal with cases outside their areas of competence. Even on communication, there is competition.

Thus, on the protest movements known as Yellow vests, the gendarmes communicated to sell a technicality of the maintenance of order superior to that of the police, while the two forces were engaged one beside the other, facing the same protesters.

In Portugal, the situation is very similar with Guarda Nacional Republicana entering in all the competence matter of the Judiciary Police, The Polícia de Segurança

Publica, and including in the army/navy matters, without any responsibilities or consequences for this redundancy on equipment or human resources.”

XV

Tememos, portanto, que o conflito interinstitucional aumente, tendo por base os exemplos citados.

XXI

Entendemos ainda que esta alteração legislativa está claramente relacionada com o caso do cidadão ucraniano no aeroporto de Lisboa e a que a justiça portuguesa já respondeu. Legislar sobre um caso, hediondo, promovendo a extinção de um serviço especializado é, na nossa opinião uma precipitação e um erro que pode comprometer a segurança do território português e conseqüentemente o perímetro de segurança Europeu.

XXII

Apostar na formação e na seleção criteriosa dos elementos do SEF, assim como na criação de uma escola de base para este serviço de segurança serviria melhor Portugal, país com um modelo policial de sucesso e que apresenta excepcionais resultados de segurança e nas classificações internacionais de percepção de segurança.

Colocamo-nos ao dispor para colaborar e contribuir construtivamente a fim de melhorar o serviço policial, a Segurança e a Justiça no espaço europeu.

Melhores cumprimentos,

Madrid, 04 de agosto de 2021

O Secretário Geral do CESP

Jesús Lira

