PROJECTO DE LEI N.º 21/IX
MEDIDAS PARA A PROTECÇÃO DA VÍTIMA DE TRÁFICO DE SERES HUMANOS

Fundamentação

O fenómeno do tráfico de seres humanos

De entre os 20/30 milhões de imigrantes clandestinos que se estima haver no mundo (3 milhões na Europa) é difícil calcular quantos são vítimas de tráfico. Mas, segundo dados do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias, pensa-se que as redes de tráfico de seres humanos podem obter, por ano, 15 mil milhões de dólares, constituindo assim um dos negócios mais lucrativos da actualidade. É uma das actividades criminosas mais rentáveis, implica baixos riscos e constitui uma actividade de traficância em clara proliferação na Europa, com o aumento da imigração clandestina.

As pessoas emigram por várias razões. Muitas procuram segurança, fugindo à guerra, à violência, à perseguição. Muitas outras procuram melhores condições de vida, fugindo a situações de calamidade provocadas por catástrofes naturais ou a situações de pobreza e miséria extrema – que são faces visíveis de uma ordem económica mundial dominada pela globalização neoliberal. Ao mesmo tempo, muitos Estados, muitos deles Estados da União Europeia, têm imposto políticas restritivas de controlo de fronteiras externas e de entrada de imigrantes. Em muitas partes do mundo e, especificamente, em Portugal, as possibilidades de imigração legal têm diminuído.

Face a este modelo restritivo de imigração, os imigrantes acabam por procurar canais clandestinos para entrar em países que têm falta de mão-de-obra (países de destino), situação esta que é aproveitada por redes de imigração clandestina, que têm adoptado modos de operar cada vez mais sofisticados e explorado novas rotas em função das variações deste tipo de «mercado». O número de países envolvidos tem aumentado, as rotas são cada vez mais diversificadas e o envolvimento da criminalidade individual e organizada é crescente. Há inclusive indicadores de que as redes de crime organizado tradicional (tráfico de drogas, tráfico de armas) começam a transferir a sua actividade para este tipo de tráfico.

Tratam-se de organizações extremamente complexas com capacidade de operar quer nos países de origem dos principais fluxos migratórios quer nos países de trânsito e de destino. Nos países de trânsito e de destino, o tráfico de seres humanos mantém a sua natureza de logro e de exploração económica, mas ganha um carácter particularmente violento. Existem intermediários ou grupos de extorsão que lucram ou obtêm outros tipos de proveitos através do uso do engano, da ameaça, da força, da coacção e de violência, explorando o/a imigrante das mais variadas formas, mantendo-o/a engajado/a utilizando os mais variados métodos como a apreensão de passaportes, ameaças físicas e morais e o sequestro, ou através de cobrança de dívidas que são constantemente contraídas – uma espécie «servidão por dívidas» -, submentendo-os/as a situações de escravatura, e em condições que representam uma clara violação de direitos humanos fundamentais, salvaguardados em diversos instrumentos internacionais (Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948; Convenção Internacional Para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Imigrantes e Seus Familiares, 1990; Convenção Suplementar Sobre a Abolição da

Escravatura, o Tráfico de Escravos e as Práticas Análogas à Escravatura, 1956) e na Constituição da República Portuguesa.

O «engajamento» do/a imigrante pode envolver não só imigrantes que foram recrutados/as nos países de origem, sob a promessa de trabalho bem pago, mas também imigrantes que viajaram à margem das redes de tráfico, mas que são recrutados/as nos países de destino, com base em falsas promessas ou através da ameaça e da coacção. As redes procuram assim tirar proveito de situações de vulnerabilidade de imigrantes que se encontram isolados/as num território que não lhes é familiar, pois mal conhecem a linguagem, a cultura local e o sistema legal do país, e que, acima de tudo, precisam de trabalho para sobreviver. Os/as imigrantes ficam, assim, facilmente dependentes de engajadores.

A protecção à vítima e o combate ao tráfico de pessoas

A brutalidade subjacente a este tipo de crime, desrespeitadora dos mais elementares direitos humanos, impõe a necessidade da adopção de medidas que garantam a protecção da vítima o que, simultaneamente, poderá contribuir para a melhor identificação e repressão das redes organizadas de tráfico de seres humanos.

Segundo os dados das «Estatísticas da Justiça de 1998» foram condenadas, em 1998, três pessoas por crimes de tráfico de pessoas e lenocínio, num total de nove processos, não sendo certo que algum desses corresponda a condenação por tráfico de pessoas. Embora haja poucos dados sobre a dimensão do fenómeno, estes indicadores são pouco encorajadores quanto à eficácia do combate ao tráfico de pessoas.

O modelo repressivo de controlo de fronteiras acaba por influenciar a política de combate ao tráfico de seres humanos (assim como a

concretização desta política) que está muito mais centrada no combate ao auxílio à imigração ilegal do que na criminalização da exploração associada a este tipo de tráfico e na protecção da vítima. O relatório de Segurança Interna de 2000 ilustra bem este facto ao referir 103 inquéritos/processos crime e 56 detenções relacionados com os crimes de auxílio à imigração ilegal e falsificação de documentos, mas é omisso quanto à investigação do crime de tráfico de pessoas, crime que se sabe em proliferação no nosso país.

Por outro lado, muitas vítimas, mesmo as de tráfico de pessoas com vista a exploração sexual, são legalmente perseguidas com base no seu estatuto de ilegalidade. Em vez de serem encaradas como vítimas, são encaradas como infractores/as, que violaram as leis de estrangeiros e que devem ser expulsos, sem a mínima protecção. Existe um vazio legal no que diz respeito à protecção da vítima, mesmo no que diz respeito à vítima de tráfico de pessoas com vista à sua exploração sexual.

É fundamental identificar e declarar ilegal os elementos de violência, coacção e engano que o tráfico de pessoas encerra, sendo essencial que, ao fazê-lo, não se coloquem novos obstáculos aos/às imigrantes, que, esses sim, só contribuirão para colocar o/a imigrante nas mãos das redes de imigração clandestina. Deste ponto de vista, quanto menos direitos e menos alternativas tiver a vítima, mais vulnerável fica às redes de tráfico de pessoas. E isto tem de ser tido em conta na actuação das autoridades, o que não acontece. Muitas vítimas deste tipo de tráfico que se encontram em situação de clandestinidade, acabam por ser detidas e expulsas dos países em que se encontram, sem sequer terem direito a apoio social, médico ou jurídico.

Mesmo que estejam convencidas de que o criminoso será condenado, a única certeza que têm é de que serão expulsas, que o investimento inicial terá sido em vão e que voltarão para a mesma situação que motivou a emigração. A sua situação de vulnerabilidade e o seu estatuto irregular impede-as de denunciar a exploração de que são vítimas, testemunhar em processo judicial e exigir algum tipo de reparação relativamente ao crime de que são vítimas.

Tem sido anunciado pelo Governo português que a actual lei de estrangeiros – o Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro –, inclui uma norma que representaria uma medida de protecção às vítimas deste tipo de crime e de combate ao tráfico de pessoas. De facto, o artigo 87.º do referido diploma, que estabelece as condições nas quais é dispensado o visto para a obtenção de autorização de residência, prevê, na sua alínea f), a dispensa desse visto aos «que colaborem com a justiça na investigação de actividades ilícitas passíveis de procedimento criminal, nomeadamente ao nível da criminalidade organizada», o que, para além de representar um medida avulsa, demonstra ser uma distorção do conceito de protecção da vítima. Na prática, esta medida constitui uma forma de premiar, através da atribuição de autorização de residência, eventuais colaboradores/as da investigação criminal, independentemente do tipo de crime em causa.

A lógica da protecção à vítima é bem diferente da preconizada no referido artigo. O objectivo central deverá ser o de proteger os direitos humanos das vítimas, em particular o direito de decidir sobre si mesmas, o direito à vida e de ver garantida a sua protecção contra todo dano corporal, o que passa por medidas de natureza social e jurídica que permitam criar condições para que a vítima possa recuperar controlo sobre a sua vida. De entre estas medidas destacam-se as seguintes:

a) Criar gabinetes de atendimento com linhas SOS, que forneçam informação jurídica e façam o encaminhamento necessário;

b) Providenciar assistência jurídica, com a garantia de todos os direitos e liberdades fundamentais inerentes a todas as vítimas de crimes, inclusive o direito de se constituir assistente e parte cível em processo judicial;

c) Garantir possibilidades de indemnização e reparação pelos danos económicos, físicos e psicológicos causados;

d) Assegurar que a vítima possa permanecer no País durante todas as diligências que se relacionem com o facto de ter sido vítima de tráfico ou, se for essa a vontade da vítima, dar possibilidade de acesso a autorização de residência, nos termos da lei;

e) Providenciar a assistência de tradutor competente e qualificado durante todo o processo judicial;

f) Garantir confidencialidade absoluta.

Por outro lado, tendo em conta os poucos dados existentes sobre a dimensão e natureza do tráfico de pessoas em Portugal, torna-se necessária a realização de estudos que permitam compreender este fenómeno nas suas múltiplas dimensões, não só no que diz respeito às rotas utilizadas, aos métodos utilizados, mas também no que diz respeito à reacção da vítima e às respostas institucionais habitualmente usadas.

Num outro plano - o institucional - é importante dotar os serviços para que respondam eficazmente na detecção de vítimas de tráfico de pessoas, no seu correcto atendimento e encaminhamento. Por exemplo, nos casos em que a vítima é sujeita a violência física e recorre aos serviços de

saúde, a barreira da língua, o medo de represálias por parte das redes ou de expulsão por parte das autoridades portuguesas, acabam por constituir obstáculos objectivos ao encaminhamento e protecção da vítimas. Num contexto diferente, a realização de rusgas a estabelecimentos de diversão nocturna e, em particular, casas de alterne, poderia ser uma boa oportunidade para detectar situações de tráfico de mulheres e para accionar os mecanismos necessários à protecção das vítimas deste tipo de tráfico. No entanto, a prática das forças policiais tem sido o de simplesmente expulsar as estrangeiras ilegais detectadas, mesmo estando em curso o actual processo de legalização.

Neste sentido, são necessárias medidas que mudem a resposta dos serviços públicos que mais contactam com potenciais vítimas de tráfico de pessoas, de forma a que a defesa dos direitos humanos e o apoio e protecção da vítima sejam eixos fundamentais a serem tidos em conta na actuação dos técnicos e profissionais envolvidos, especialmente técnicos de saúde e forças policiais.

Propõem-se as seguintes medidas:

– Realização de acções de formação, sobre o tráfico de seres humanos, situação da vítima, formas de atendimento e mecanismos de encaminhamento e protecção, dirigidas a técnicos de saúde, agentes policiais, inspectores de trabalho e técnicos de segurança social;

– Divulgação, no âmbito da administração pública, de brochuras informativas sobre o tráfico de pessoas;

– Criação de uma bolsa nacional de tradutores a serem disponibilizados, sempre que necessário, para prestar apoio em hospitais,

centros de segurança social, esquadras de polícia e postos de atendimento do SEF;

Assim sendo, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projecto de lei:

Capítulo I
Objecto e definições

Artigo 1.º
(Objecto)

O presente diploma tem como objecto o reforço dos mecanismos de protecção legal à vítima de tráfico de pessoas.

Artigo 2.º
(Definições)

1 — Por tráfico de pessoas entende-se todo o acto que implique a captação de pessoas para trabalhar ou oferecer serviços num país do qual não sejam originárias, por meio de violência, ameaças, coacção, abuso de autoridade, manobras fraudulentas ou outras formas de logro, apreensão de documentos, ou qualquer outro tipo de imposição, ou utilizando a servidão por dívidas.

2 — Para efeitos de aplicação do presente diploma, considera-se que a captação pode ocorrer no país de origem, de trânsito ou de destino.

3 — Servidão por dívidas consiste no compromisso de garantir uma dívida com a prestação dos seus serviços pessoais, ou de alguém sobre quem exerça autoridade e quando se verifique uma das seguintes situações:

a) O valor dos serviços prestados, equitativamente determinados, não se adeque ao montante da dívida;

b) Não se limite a duração do pagamento;

c) Não se defina a natureza dos serviços.

Capítulo II
Direitos e garantias da vítima

Artigo 3.º
(Direitos e garantias da vítima de tráfico de seres humanos)

São garantidos à vítima de tráfico de seres humanos, os seguintes direitos:

a) Facilidades para comunicar com a sua embaixada ou consulado;

b) Todos os salvaguardados pela legislação às vítimas de crimes, inclusive o direito de se constituir assistente e parte cível em processo judicial, o direito de indemnização e reparação pela lesão dos direitos económicos, físicos e psicológicos;

c) À protecção adequada, segundo o previsto no artigo 7.º;

d) A permanecer no País durante todas as diligências que se relacionem com o facto de ter sido vítima de tráfico ou, se for essa a sua

vontade, ter possibilidade de acesso a autorização de residência, nos termos da lei;

e) A assistência jurídica;

f) A tradutor competente e qualificado durante todo o processo judicial;

g) A acesso à assistência social e económica suficiente para poder reconstruir a sua vida ou voltar ao seu país;

h) A acesso a assistência médica, quando for esse o caso;

i) A garantia de confidencialidade absoluta.

Capítulo III
Programa de protecção às vítimas de tráfico

Artigo 4.º
(Programa de protecção às vítimas de tráfico)

É criado um programa de protecção às vítimas de tráfico de seres humanos com vista a assegurar o seu esclarecimento, protecção, apoio jurídico e social e garantir a indemnização pelos danos económicos, físicos e psicológicos causados.

Artigo 5.º
(Campanhas de informação e formação)

1 — Compete ao Governo a elaboração e distribuição gratuita de brochuras sobre os direitos da vítima de tráfico de pessoas, editadas em diferentes línguas, onde deverão constar informações sobre: a natureza e

dimensão do tráfico de seres humanos; os direitos das vítimas; os serviços de apoio a que poderão recorrer; os mecanismos processuais através dos quais poderão salvaguardar os seus direitos ou garantir a sua protecção.

2 — Compete ao Governo promover acções de formação sobre tráfico de seres humanos, situação da vítima, estratégias de atendimento e mecanismos de encaminhamento e protecção, dirigidas a técnicos de saúde, agentes policiais, inspectores de trabalho e técnicos de segurança social.

Artigo 6.º

(Realização de estudos)

Compete ao Governo promover a realização de estudos que visem a compreensão do fenómeno do tráfico de pessoas nas suas múltiplas dimensões, não só no que diz respeito às rotas utilizadas e aos métodos utilizados, mas também no que diz respeito à reacção da vítima e à eficácia das respostas institucionais disponíveis.

Artigo 7.º

(Acção dos serviços públicos e autoridades policiais)

As autoridades policiais e demais serviços públicos deverão accionar todos os mecanismos de investigação e de encaminhamento da vítima sempre que for detectada uma situação de tráfico de seres humanos, de acordo com o estabelecido no presente diploma.

Artigo 8.º

(Criação de gabinetes de apoio à vítima de tráfico de pessoas)

1 — Serão criados, sempre que a incidência geográfica o justifique, gabinetes de atendimento à vítima de tráfico de pessoas, com linhas SOS, que deverão ter por função informar as vítimas deste tipo de crime sobre os seus direitos e proceder ao seu encaminhamento.

2 — No âmbito destes gabinetes deverá ser garantido o direito a assistência jurídica, que deverá ser gratuita quando a vítima não tiver meios suficientes para pagar os custos da mesma.

Artigo 9.º

(Medidas sociais)

Deverá ser garantido, sempre que necessário, apoio médico e psicológico adequado, confidencial, e a assistência social, apoio económico e alojamento necessários, até que a vítima possa refazer a sua vida.

Artigo 10.º

(Protecção de testemunhas em processo penal)

1 — Nas situações em que esteja em causa a integridade física da vítima deverão ser accionadas, com a celeridade e eficácia que a situação exigir, as medidas adequadas a garantir a sua protecção, previstas na Lei n.º 91/99, de 14 de Julho, sobre medidas para a protecção de testemunhas em processo penal.

2 — No casos em que estiver em causa a integridade física de familiares, ou outras pessoas próximas à vítima, ausentes no estrangeiro, deverão ser encetados todos os contactos necessários com as autoridades

policiais desse país, com vista à garantia de protecção das pessoas em causa.

Artigo 11.º

(Indemnização)

Nos termos do artigo 130.º do Código Penal, aplica-se às vítimas do crime de tráfico de seres humanos o disposto no Decreto-Lei n.º 423/91, de 30 de Outubro, com as necessárias adaptações.

Artigo 12.º

(Acesso de autorização de residência)

Os estrangeiros que beneficiem do regime de protecção à vítima de tráfico de seres humanos não carecem de visto para a obtenção de autorização de residência.

Artigo 13.º

(Bolsa nacional de tradutores)

Compete ao Governo assegurar a criação de um bolsa nacional de tradutores qualificados para prestar apoio, sempre que necessário, em hospitais, esquadras de polícia, postos de atendimento do SEF, tribunais e centros de segurança social, com vista a facilitar o acesso dos cidadãos estrangeiros a estes serviços públicos.

Capítulo IV

Disposições finais

Artigo 14.º

(Norma revogatória)

Fica revogada a alínea f) do artigo 87.º do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, com as alterações decorrentes da Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, e do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro.

Artigo 15.º

(Regulamentação)

A presente lei será regulamentada no prazo de 60 dias após a sua entrada em vigor.

Assembleia da República, 7 de Maio de 2002. — Os Deputados do BE: *Luís Fazenda — João Teixeira Lopes — Francisco Louçã.*