

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 451 /XII/1ª - CACDLG /2011

Data: 06-10-2011

ASSUNTO: Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 26/XII/1.ª (BE).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projecto de Lei n.º 26/XII/1.ª** (**BE**) – "Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais", tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 6 de Outubro de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

Entodo/Solda n. 451 Date: CALLAN CACDLO

A. Unidentification of Anticontissoes

ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias Assembleia da República – Palácio de São Bento 1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJECTO DE LEI N.º 26/XII (BE) – Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais

PARTE I - CONSIDERANDOS

I – Nota introdutória

O BE tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 27 de Julho de 2011, o **Projecto de Lei n.º 26/XII**, que "Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais".

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 29 de Julho de 2011, a iniciativa em apreço foi admitida e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer.

II – Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

Considera o BE que os princípios do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva não são aplicados nas zonas internacionais, nos



postos de fronteira, aeroportos e portos, o que, segundo os autores do projecto, contraria a Constituição da República Portuguesa.

Consideram igualmente os autores do projecto que esta situação poderia ser diferente se tivesse sido celebrado um protocolo entre o Ministério da Administração Interna, o Ministro da Justiça e a Ordem dos Advogados para garantir a assistência jurídica aos cidadãos estrangeiros admitidos nos postos de fronteira, faculdade esta prevista no n.º 3 do artigo 40.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho que consagra o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (doravante abreviadamente 'Lei dos Estrangeiros').

Em consulta feita à Ordem dos Advogados sobre este assunto, foram os autores do projecto informados, pelo respectivo Bastonário, que caso se conclua pela indispensabilidade da celebração do aludido protocolo, com vista a que seja garantido em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional, a expensas do próprio, a Ordem dos Advogados não deixará de colaborar com as outras entidades envolvidas - Ministério da Justiça e Ministério da Administração Interna - na concretização do mesmo.

Quanto à posição dos ministérios envolvidos perante esta questão, ou seja, Ministério da Administração Interna e Ministério da Justiça, solicitadas através das perguntas n.ºs 1269/X (3.ª) e 1270/X (3.ª), de 8 de Julho de 2008, a resposta obtida foi a seguinte: "De momento ainda se encontra em



estudo a melhor forma de articulação entre as diferentes entidades envolvidas, embora o Governo, através do Ministério da Administração Interna, em conjunto com o Ministério da Justiça, esteja empenhado e continue a promover as acções necessárias para que o protocolo seja estabelecido em breve, desde que em condições equilibradas e justas "¹.

Assim sendo, de acordo com os subscritores do projecto, a Lei dos Estrangeiros continua por cumprir neste ponto, pelo que se torna necessário proceder a algumas correcções com vista à sua aplicação, em particular, a criação de Gabinetes Jurídicos nas zonas internacionais, implementando o acesso ao Direito e à Justiça pelos cidadãos estrangeiros, e a obrigatoriedade de presença de um advogado quando haja audição de um cidadão estrangeiro pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Esta segunda medida fundamenta-se na noção de que a presença de um advogado nas questões ligadas à Lei dos Estrangeiros é determinante, pois considera-se haver campo para uma "grande discricionariedade e ampla margem de interpretação" por parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e "o efeito meramente resolutivo do recurso jurisdicional das decisões retira aos cidadãos estrangeiros a possibilidade de recorrerem para o tribunal, com efeito útil".

O projecto de lei é composto por 5 artigos: o artigo 2.º altera os artigos 38.º e 40.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; o artigo 3.º adita um artigo 8.º-A àquela Lei, criando o Gabinetes Jurídicos; o artigo 4.º determina que o

¹ O Grupo Parlamentar do BE dirigiu ao Governo novas perguntas sobre esta matéria em 2009 (Perguntas 1176/X-4ª e 1178/X-4ª), as quais não obtiveram resposta.



Governo regulamente o diploma no prazo de 60 dias; e o artigo 5.º estabelece que a entrada em vigor ocorre no dia seguinte ao da publicação da aludida regulamentação.

No intuito de facilitar a compreensão das alterações propostas no projecto de lei em análise, por comparação com a Lei n.º 23/2007, citada, transcreve-se para o presente parecer o quadro constante da Nota Técnica:

Lei nº 23/2007, de 4 de Julho

Artigo 38.º

Decisão e notificação

- 1— A decisão de recusa de entrada é proferida após audição do cidadão estrangeiro, que vale, para todos os efeitos, como audiência do interessado, e é imediatamente comunicada à representação diplomática ou consular do seu país de origem.
- 2— A decisão de recusa de entrada é notificada ao interessado, em língua que presumivelmente possa entender, com indicação dos seus fundamentos, dela devendo constar o direito de impugnação judicial e o respectivo prazo.
- 3— É igualmente notificada a transportadora para os efeitos do disposto no artigo 41.º
- 4— Sempre que não seja possível efectuar o reembarque do cidadão estrangeiro dentro de quarenta e oito horas após a decisão de recusa de entrada, do facto é dado conhecimento ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respectiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, a fim de ser determinada a manutenção daquele em centro de instalação temporária ou espaço equiparado.

Artigo 40.°

Direitos do cidadão estrangeiro não admitido

1— Durante a permanência na zona internacional do porto ou aeroporto ou em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, o cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território português pode comunicar com a representação diplomática ou consular do seu país ou com qualquer pessoa da sua escolha, beneficiando, igualmente, de assistência de intérprete e de cuidados de saúde, incluindo a

Projecto de Lei 26/XII

«Artigo 38.°

[...]

- 1 A decisão de recusa de entrada só pode ser proferida após audição do cidadão estrangeiro na presença de um defensor oficioso do gabinete jurídico previsto no artigo 8.º-A ou de advogado convocado pelo cidadão estrangeiro, e vale para todos os efeitos legais, como audiência prévia do interessado, desde que tenha sido garantido o direito à defesa.
- 2 A decisão de recusa de entrada é imediatamente comunicada à representação diplomática ou consular do seu país de origem.
- 3 A decisão de recusa de entrada é notificada ao interessado e ao seu defensor oficioso, com indicação dos seus fundamentos, redigidos na língua portuguesa e em língua que o cidadão estrangeiro possa entender, dela devendo expressamente constar o direito de impugnação judicial e o respectivo prazo de interposição.
- 4 (anterior n.° 3).
- 5 (anterior n.° 4).

Artigo 40.°

[...]

- 1 (...).
- 2 Ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional é garantido, em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado.
- 3 Para efeitos da garantia da assistência jurídica ao cidadão estrangeiro não admitido são colocados à sua disposição, gratuitamente, os



presença de médico, quando necessário, e todo o apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas.

2— Ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional é garantido, em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado, a expensas do próprio.

3— Para efeitos do disposto no número anterior, a garantia da assistência jurídica ao cidadão estrangeiro não admitido pode ser objecto de um protocolo a celebrar entre o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados.

serviços do gabinete jurídico previsto no artigo 8.º-A, ou pode o mesmo ser assistido por advogado livremente escolhido por si, competindo-lhe, neste caso, suportar os respectivos encargos.»

«Artigo 8.º-A Gabinetes Jurídicos

- 1 São criados os gabinetes jurídicos nas zonas internacionais, com o objectivo de garantir o direito à informação e à defesa dos cidadãos estrangeiros.
- 2 Em cada zona internacional serão criadas instalações próprias para a instalação e funcionamento dos gabinetes jurídicos.
- 3 O Governo cria as condições, em articulação com a Ordem dos Advogados, no sentido de garantir a presença permanente de advogados nos gabinetes jurídicos referidos no n.º 1.
- 4 Os serviços prestados pelos gabinetes jurídicos são gratuitos.
- 5 O Governo deve estabelecer com a Ordem dos Advogados a compensação pelos serviços prestados nos termos do presente diploma.»

Audições obrigatórias/facultativas

A Comissão promoveu, em 21-09-2011, a consulta do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

Por outro lado, e atento o disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio, compete ao Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração "Pronunciar-se sobre os projectos de



diploma relativos aos direitos dos imigrantes", pelo que se propõe que a Comissão solicite igualmente a sua audição.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

Nos termos das disposições regimentais aplicáveis, a Relatora reserva para o debate a sua opinião sobre a iniciativa legislativa em apreciação.

PARTE III – CONCLUSÕES

Pelo exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias está em condições de extrair as seguintes conclusões:

I – Em 27 de Julho de 2011, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou o Projecto de Lei n.º 26/XII-1.ª, o qual foi admitido em 29 de Julho de 2011, e visa a criação de gabinetes jurídicos nas zonas internacionais dos aeroportos e portos e tornar obrigatória a presença de um advogado quando haja audição de um cidadão estrangeiro pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;

II - O objecto da iniciativa, bem como as disposições da Lei dos Estrangeiros que o diploma em análise pretende alterar e aditar, estão perfeitamente identificadas, assim como a delimitação da obrigação de regulamentação do mesmo por parte do Governo.



Nestes termos, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 26/XII ("Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais") está em condições constitucionais e regimentais de subir a Plenário para apreciação na generalidade, reservando os Grupos Parlamentares para esse debate as respectivas posições sobre a matéria.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços, em 19 de Agosto p.p., ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 3 de Outubro de 2011

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

A Relatora

Innade (huch / huho.
(Teresa Anjinho)



Projecto de Lei n.º 26/XII/1.ª

Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao Direito nas zonas internacionais (BE)

Data de admissão: 29 de Julho de 2011

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Francisco Alves e Maria João Costa (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN). Fernando Bento Ribeiro. Lucinda Almeida e Maria Leitão (DILP)

Data: 19 de Agosto de 2011



I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O projecto de lei *sub judice* visa alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional -, no sentido de criar gabinetes jurídicos e reforçar mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais.¹

Subjacente à apresentação deste projecto está o facto de o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (GP/BE) ter constatado que o acesso ao direito e à efectiva tutela jurisdicional - consagrado na Constituição da República Portuguesa – não é materializado nas zonas internacionais, nos postos de fronteira, nos aeroportos e nos portos, embora aquela lei, no n.º 3 do artigo 40.º, tenha previsto a possibilidade de ser celebrado um protocolo entre o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados para garantir a assistência jurídica a um cidadão estrangeiro cuja entrada no território nacional seja recusada.

A Ordem dos Advogados, questionada pelo GP/BE, concorda com a indispensabilidade da celebração do protocolo com vista a que seja garantido em tempo útil o acesso à assistência jurídica por advogado ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional a expensas do próprio, prontificando-se a colaborar com os Ministérios da Justiça e da Administração Interna na sua concretização.

Por outro lado, na X Legislatura, o GP/BE também questionou – através da forma de perguntas ao Governo ²- aqueles Ministérios quanto à intenção de implementar a assistência jurídica a estrangeiros nos postos de fronteira, tendo apenas duas delas³ obtido resposta no sentido de que se encontrava em estudo a melhor forma de articulação entre as diferentes entidades envolvidas.

Neste momento, apenas quem contrate um advogado, a expensas próprias, tem garantido o acesso à assistência jurídica, o que apresenta dificuldades, designadamente a de que um estrangeiro dificilmente terá acesso a um advogado, por desconhecer os meios para esse recurso, podendo também não ter meios económicos para contratar estes serviços.

Assim, o GP/BE propõe a criação de gabinetes jurídicos nas zonas internacionais dos aeroportos e portos, implementando o acesso ao direito e à justiça pelos cidadãos estrangeiros, e a obrigatoriedade da presença de um advogado quando haja audição de um cidadão estrangeiro pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, uma vez que este serviço dispõe de "grande discricionariedade e ampla margem de interpretação"

³ Às perguntas nºs 1269/X (3.ª) e 1270/X (3.ª), em 8 de Julho de 2008.

¹ O GP/BE apresentou os <u>PJL 790/X/4</u> e <u>PJL 204/XI/1</u> sobre o mesmo tema, mas que caducaram com o fim das respectivas Legislaturas

² Perguntas ao Governo nºs 1269/X (3.ª), 1270/X (3.ª), 1176/X (4.ª) e 1178/X (4.ª).

Nota Técnica

e que o"efeito meramente resolutivo do recurso jurisdicional das decisões retira aos cidadãos estrangeiros a possibilidade de recorrerem para o tribunal, com efeito útil".

O projecto de lei tem cinco artigos: o 1.º define o objecto, o 2.º altera o artigo 38º e o artigo 40º da Lei n.º 23/2007, o 3.º adita o artigo 8.º-A, que cria os gabinetes jurídicos, o 4º determina que o Governo regulamente o diploma no prazo de 60 dias e o 5º estabelece que a entrada em vigor tem lugar no dia seguinte ao da publicação da referida regulamentação.

Elaborou-se o seguinte quadro comparativo para melhor compreensão das alterações propostas:

Lei nº 23/2007, de 4 de Julho	Projecto de Lei 26/XII
Artigo 38.º	«Artigo 38.º
Decisão e notificação	[]
1— A decisão de recusa de entrada é proferida após	1 - A decisão de recusa de entrada só pode ser proferida
audição do cidadão estrangeiro, que vale, para todos os	após audição do cidadão estrangeiro na presença de um
efeitos, como audiência do interessado, e é	defensor oficioso do gabinete jurídico previsto no artigo
imediatamente comunicada à representação diplomática	8.9-A ou de advogado convocado pelo cidadão
ou consular do seu país de origem.	estrangeiro, e vale para todos os efeitos legais, como audiência prévia do interessado, desde que tenha sido
	garantido o direito à defesa.
2— A decisão de recusa de entrada é notificada ao	2 – A decisão de recusa de entrada é imediatamente
interessado, em língua que presumivelmente possa	comunicada à representação diplomática ou consular do
entender, com indicação dos seus fundamentos, dela	seu país de origem.
devendo constar o direito de impugnação judicial e o	
respectivo prazo.	
3— É igualmente notificada a transportadora para os	3 - A decisão de recusa de entrada é notificada ao
efeitos do disposto no artigo 41.º	interessado e ao seu defensor oficioso, com indicação
	dos seus fundamentos, redigidos na língua portuguesa e em língua que o cidadão estrangeiro possa entender,
	dela devendo expressamente constar o direito de
	impugnação judicial e o respectivo prazo de
	interposição.
4— Sempre que não seja possível efectuar o reembarque	4 – (anterior n.º 3).
do cidadão estrangeiro dentro de quarenta e oito horas	
após a decisão de recusa de entrada, do facto é dado	
conhecimento ao juiz do juízo de pequena instância	
criminal, na respectiva área de jurisdição, ou do tribunal	
de comarca, nas restantes áreas do País, a fim de ser	
determinada a manutenção daquele em centro de instalação temporária ou espaço equiparado.	5 – (anterior n.º 4).
Artigo 40.º	Artigo 40.º
Direitos do cidadão estrangeiro não admitido	[]
1— Durante a permanência na zona internacional do	1 – ().
porto ou aeroporto ou em centro de instalação	
temporária ou espaço equiparado, o cidadão estrangeiro	
a quem tenha sido recusada a entrada em território	



português pode comunicar com a representação diplomática ou consular do seu país ou com qualquer pessoa da sua escolha, beneficiando, igualmente, de assistência de intérprete e de cuidados de saúde, incluindo a presença de médico, quando necessário, e todo o apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas.

- 2— Ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional é garantido, em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado, a expensas do próprio.
- 3— Para efeitos do disposto no número anterior, a garantia da assistência jurídica ao cidadão estrangeiro não admitido pode ser objecto de um protocolo a celebrar entre o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados.
- 2 Ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional é garantido, em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado.
- 3 Para efeitos da garantia da assistência jurídica ao cidadão estrangeiro não admitido são colocados à sua disposição, gratuitamente, os serviços do gabinete jurídico previsto no artigo 8.º-A, ou pode o mesmo ser assistido por advogado livremente escolhido por si, competindo-lhe, neste caso, suportar os respectivos encargos.»

«Artigo 8.º-A Gabinetes Jurídicos

- 1 São criados os gabinetes jurídicos nas zonas internacionais, com o objectivo de garantir o direito à informação e à defesa dos cidadãos estrangeiros.
- 2 Em cada zona internacional serão criadas instalações próprias para a instalação e funcionamento dos gabinetes jurídicos.
- 3 O Governo cria as condições, em articulação com a Ordem dos Advogados, no sentido de garantir a presença permanente de advogados nos gabinetes jurídicos referidos no n.º 1.
- 4 Os serviços prestados pelos gabinetes jurídicos são gratuitos.
- 5 O Governo deve estabelecer com a Ordem dos Advogados a compensação pelos serviços prestados nos termos do presente diploma.»

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo GP/BE, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem

Nota Técnica

como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por oito Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projectos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos nºs 1 e 3 do artigo 120.º.

Verificação do cumprimento da lei formulário

O projecto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (lei formulário), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Porém, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, "Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas".

Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que estabelece o "Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional", não sofreu qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, esta será a primeira.

Assim, sugere-se que o título da iniciativa passe a ser o seguinte: "Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao Direito nas zonas internacionais (primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho)".

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar no dia seguinte ao da publicação da sua regulamentação, nos termos do artigo 5.º do projecto.

Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

Enquadramento legal nacional e antecedentes

III.

Nota Técnica

O n.º 1 do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa estabelece que a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. O n.º 2 acrescenta que todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade⁴.

Segundo os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva (n.º 1 e epígrafe) é, ele mesmo, um direito fundamental constituindo uma garantia imprescindível da protecção de direitos fundamentais sendo, por isso, inerente à ideia de Estado de direito⁵.

Este direito não está, contudo, delimitado na Constituição, sendo a respectiva concretização remetida para a lei ordinária.

Em 6 de Setembro de 2006, deu entrada na Mesa da Assembleia da República, a <u>Proposta de Lei n.º</u> 93/X, apresentada pelo XVII Governo Constitucional que segundo a exposição de motivos visava, designadamente, o cumprimento dos objectivos do programa do Governo e a necessidade de se dotar o Estado de uma abordagem mais pró-activa em matéria de imigração, tanto no que diz respeito à admissão como ao afastamento. Mais, o imperativo da igualdade exige uma intervenção legislativa nesta área, de forma a criar mecanismos de admissão e afastamento mais flexíveis e a garantir aos estrangeiros legalmente admitidos um estatuto jurídico uniforme.

António Ferreira Ramos procedeu a uma análise desta proposta de lei, em especial sobre a <u>assistência jurídica e o regime jurídico da expulsão de estrangeiros</u>. Nesse artigo afirma que segundo o disposto no artigo 20.º/2 da C.R.P., é um direito de todas as pessoas (nacionais e estrangeiros) a informação, a consulta jurídica e o patrocínio judiciário. Trata-se, pois, de um direito fundamental da pessoa humana que em caso algum poderá ser restringido ou negado. No entanto, parece que o Legislador Ordinário se esqueceu do disposto no referido artigo do diploma fundamental, negando o apoio judiciário ao estrangeiros que pretendam entrar em território nacional e que vejam essa pretensão recusada pela entidade competente.

Paralelamente, o <u>Projecto de Lei n.º 248/X</u> apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista também visava dar *cumprimento a um compromisso assumido no seu Programa Eleitoral*, afirmando-se no preâmbulo da iniciativa que o *PCP sempre defendeu que a dupla condição de Portugal como país de emigração e de imigração, que constitui também um sinal da sua especificidade na União Europeia, deveria justificar de modo reforçado uma orientação política de acolhimento e integração dos imigrantes na sociedade*

⁴ A redacção do n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º foi alterada pela Lei Constitucional n.º 1/97 que procedeu à quarta revisão constitucional, tendo também sido introduzidos os nºs. 3, 4 e 5.

⁵ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume I. Coimbra Editora, 2007, pág. 408.

Nota Técnica

portuguesa marcada pelo respeito pelos seus direitos cívicos, sociais e culturais, de apoio à sua integração harmoniosa, e de valorização do seu contributo para o desenvolvimento do País.

Após a respectiva tramitação estas duas iniciativas deram origem à <u>Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho</u> que consagrou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

O n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho dispõe que durante a permanência na zona internacional do porto ou aeroporto ou em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, o cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território português pode comunicar com a representação diplomática ou consular do seu país ou com qualquer pessoa da sua escolha, beneficiando, igualmente, de assistência de intérprete e de cuidados de saúde, incluindo a presença de médico, quando necessário, e todo o apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas.

O n.º 2 do mesmo artigo e diploma estabelece que ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional é garantido, em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado, a expensas do próprio, acrescentando o n.º 3 que para efeitos do disposto no número anterior, a garantia da assistência jurídica ao cidadão estrangeiro não admitido pode ser objecto de um protocolo a celebrar entre o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados.

De referir, também, que compete ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo, podendo ser consultado no seu <u>site</u> diversa informação sobre esta matéria.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda dirigiu quatro pedidos de esclarecimento, sob a forma de perguntas ao Ministério da Administração Interna e ao Ministério da Justiça, sobre a intenção de implementar a assistência jurídica a estrangeiros nos Postos de Fronteira.

Em resposta às perguntas n.ºs 1269/X/3 e 1270/X/3, o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Justiça, responderam em conjunto, em 8 de Julho de 2008, que o protocolo facultativo entre o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados, para a prestação de assistência jurídica ao estrangeiro não admitido apenas simplificará a obtenção de assistência jurídica facilitando ao cidadão estrangeiro não admitido informação sobre como contactar advogado, não sendo a sua celebração pressuposto do exercício do direito. Adita que de momento, ainda se encontra em estudo a melhor forma de articulação entre as diferentes entidades envolvidas, embora o Governo, através do Ministério da Administração Interna, em conjunto com o Ministério da Justiça, esteja empenhado e continue a promover as acções necessárias para que o Protocolo seja estabelecido em breve, desde que em condições equilibradas e justas.



As perguntas <u>1176/X/4</u> e <u>1178/X/4</u> enviadas aos mesmos Ministérios e com o mesmo conteúdo não obtiveram respostas.

Assim sendo, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresenta o presente Projecto de Lei prevendo a criação de Gabinetes Jurídicos nas Zonas Internacionais, implementando o acesso ao Direito e à Justiça pelos cidadãos estrangeiros para o que propõem a alteração do <u>artigo 40.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho</u>⁶ e, em simultâneo, o aditamento do artigo 8.º - A com a epígrafe – Gabinetes Jurídicos.

Importa ainda referir que a presente iniciativa visa também alterar a redacção do <u>artigo 38.º da Lei n.º 23/2007,</u> <u>de 4 de Julho</u>, para que seja obrigatória a presença de um advogado quando haja audição de um cidadão estrangeiro pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Na Legislatura anterior, foi apresentado o Projecto de Lei nº 204/XI/1ª (BE), de idêntico teor, que caducou.

• Enquadramento internacional

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

A imigração e os direitos dos nacionais de países terceiros integram uma área que tem vindo a merecer por parte da União Europeia uma atenção especial, sobretudo após a abolição das fronteiras internas.

Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (Excerto) Artigo 38.º Decisão e notificação

1— A decisão de recusa de entrada é proferida após audição do cidadão estrangeiro, que vale, para todos os efeitos, como audiência do interessado, e é imediatamente comunicada à representação diplomática ou consular do seu país de origem.

2— A decisão de recusa de entrada é notificada ao interessado, em língua que presumivelmente possa entender, com indicação dos seus fundamentos, dela devendo constar o direito de impugnação judicial e o respectivo prazo.

3— É igualmente notificada a transportadora para os efeitos do disposto no artigo 41.º

4— Sempre que não seja possível efectuar o reembarque do cidadão estrangeiro dentro de quarenta e oito horas após a decisão de recusa de entrada, do facto é dado conhecimento ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respectiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, a fim de ser determinada a manutenção daquele em centro de instalação temporária ou espaço equiparado.

Artigo 40.º

Direitos do cidadão estrangeiro não admitido

1— Durante a permanência na zona internacional do porto ou aeroporto ou em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, o cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território português pode comunicar com a representação diplomática ou consular do seu país ou com qualquer pessoa da sua escolha, beneficiando, igualmente, de assistência de intérprete e de cuidados de saúde, incluindo a presença de médico, quando necessário, e todo o apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas.

2— Ao cidadão estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional é garantido, em tempo útil, o acesso à assistência jurídica por advogado, a expensas do próprio.

3— Para efeitos do disposto no número anterior, a garantia da assistência jurídica ao cidadão estrangeiro não admitido pode ser objecto de um protocolo a celebrar entre o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados.

Projecto de Lei n.º 26/XI/1.ª (BE)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Nota Técnica

Assim, desde 1999, a UE tem procurado elaborar um enquadramento normativo para esta temática, o que originou a regulação europeia de diversas matérias, as quais se encontram transpostas para a legislação interna através da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho⁷.

Em especial, relativamente ao escopo do presente projecto de lei cumpre referir o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (também designado Código das Fronteiras Schengen). De acordo com o artigo 5.ºº deste Regulamento, os nacionais de países terceiros, para uma estada que não pode ser superior a três meses num período de seis meses, devem: possuir um documento de viagem válido, ser titulares de um visto se este for exigido 10, justificar a finalidade da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, não estar indicados no Sistema de Informação Schengen (SIS) para efeitos de não admissão e não serem considerados como uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais dos Estados-Membros.

Nas situações em que estas condições não estiverem preenchidas, pode, sob reserva de disposições específicas (por exemplo, por motivos humanitários), ser recusada a entrada. Nestes casos, o artigo 13.º do Regulamento prevê que a decisão deva ser devidamente fundamentada e tomada por autoridade competente nos termos do direito nacional, tendo efeitos imediatos. A decisão de recusa é notificada ao nacional de país terceiro, que acusa a sua recepção. Nos termos da mesma disposição do Regulamento, as pessoas a quem tenha sido recusada a entrada têm direito de recurso, nos termos do direito nacional, sendo-lhes facultada uma nota escrita indicando os pontos de contacto aptos a fornecer informações sobre os representantes

⁷ Nesse âmbito cumpre destacar a Directiva n.º 2003/109/CE, de 25 de Novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração; a Directiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de Setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar; a Directiva n.º 2003/110/CE, do Conselho, de 25 de Novembro, relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea; a Directiva n.º 2004/81/CE, do Conselho, de 29 de Abril, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes; a Directiva n.º 2004/82/CE, do Conselho, de 29 de Abril, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras; a Directiva n.º 2004/114/CE, do Conselho, de 13 de Dezembro, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado; e a Directiva n.º 2005/71/CE, do Conselho, de 12 de Outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. Do mesmo modo, refiram-se a Decisão Quadro, do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares; a Directiva n.º 2001/40/CE, do Conselho, de 28 de Maio, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros; a Directiva n.º 2001/51/CE, do Conselho, de 28 de Junho, que completa as disposições do artigo 26.o da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985; e a Directiva n.º 2002/90/CE, do Conselho, de 28 de Novembro, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

⁸ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:PT:HTML

⁸ Este número foi alterado pelo Regulamento (UE) n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Março de 2010.

¹⁰ Cfr. Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março de 2001

Nota Técnica

habilitados a actuar em nome do nacional de país terceiro em conformidade com o direito nacional. Contudo, o Regulamento expressamente prevê que este recurso não tem efeito suspensivo.

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha, França e Itália.

ESPANHA

Em Espanha, a <u>Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero</u> veio estabelecer los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, tendo sido regulamentada pelo <u>Real Decreto 2393/2004, de 30 diciembre</u> que Aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11-1-2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, **em vigor até 30 de Junho de 2011** e hoje pelo <u>Real Decreto 557/2011, de 20 de abril,</u> que aprovou o Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Nos termos do n.º 2 do artigo 26 da *Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero,* referente à *Prohibición de entrada en España* estipula-se que aos estrangeiros que não cumpram os requisitos estabelecidos para a entrada, ser-lhes-á recusada a entrada de forma fundamentada, sendo fornecida informação sobre os recursos que podem interpor, respectivo prazo e autoridade competente. O estrangeiro que se encontre nesta situação terá direito a um advogado que poderá ser oficioso e a um intérprete.

O n.º 1 do artigo 13.º do *Real Decreto 2393/2004, de 30 diciembre*, agora revogado, regulamentava o supracitado artigo 26.º, acrescentava que poderia ser disponibilizado um advogado ao estrangeiro a quem fosse recusada a entrada e que, caso o mesmo carecesse de recursos económicos suficientes, deveria ser nomeado um advogado oficioso.

O artigo 15 do Regulamento em vigor, Real Decreto 557/2011, de 20 de Abril, além do que já afirmava o diploma revogado, identifica o conteúdo da resolução de não autorização de entrada em território espanhol, onde se especifica, entre outras, a informação ao interessado do seu direito de assistência jurídica, assim como de assistência de intérprete, se necessário, reiterando que essas assistências são gratuitas, no caso de o interessado carecer de recursos humanos suficientes de acordo com o previsto na norma reguladora do direito de assistência jurídica gratuita.

Assim sendo, pode concluir-se que na legislação espanhola se determina que ao estrangeiro a quem seja negada a entrada é disponibilizado apoio por parte de um advogado, que poderá ser oficioso, caso este não disponha de recursos financeiros para o efeito.



FRANÇA

Em França, o "<u>Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile</u>" (Código da Entrada e Permanência de Estrangeiros e do Direito de Asilo), prevê no seu Livro II, Título II a regulamentação da "Permanência em zona de espera": artigos L 221-1 a L 224-4.

O estrangeiro retido em zona de espera é informado, com a maior brevidade possível, que pode pedir o apoio de um intérprete e de um médico, comunicar com um advogado ou pessoa de sua confiança e deixar em qualquer altura a zona de espera para sair para fora da França. Estas informações são-lhe comunicadas numa língua que ele compreenda.

No site da <u>Agência Nacional de Acolhimento dos Estrangeiros e das Migrações</u>, podem ser consultadas informações gerais sobre a entrada e permanência de estrangeiros em França.

ITÁLIA

O regime de entrada de estrangeiros e as suas condições de permanência, saída e afastamento do território tem sido alvo de diversas iniciativas e tem sido objecto de algumas divergências de opinião quanto à sua regulamentação, dividindo o espectro político.

O essencial da sua regulamentação remonta a uma lei de 2002, conhecida pela 'legge Bossi-Fini', adoptada no anterior Governo de Berlusconi, quando o actual presidente da *Camera dei Deputati*, Gianfranco Fini, era Ministro do Governo de centro-direita. A <u>Lei n.º 189/2002</u>, de 30 de Julho, que altera a legislação vigente em matéria de imigração e asilo (*Legge 30 luglio 2002*, *n.189 Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*), foi alvo de regulamentação e/ou alteração pelo anterior Governo de Romano Prodi, e pela actual maioria de Governo, onde tem pesado o poder de decisão e argumentação do Ministro do Interior, Roberto Maroni.

A presença em território do Estado italiano é consentida ao estrangeiro em situação concordante com as disposições relativas ao ingresso e à permanência. O estrangeiro, caso se tenha subtraído aos controlos fronteiriços, se é irregular ou se ficou em Itália sem ter esse direito, é considerado clandestino, portanto deve ser afastado ou expulso (artigos 10° e 13° do <u>Decreto Legislativo n.º 286/98, de 25 de Julho</u> ("*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*").

Quando não é possível executar imediatamente o afastamento de Itália, o estrangeiro pode ficar retido num "Centro di permanência temporária e assistência" (artigo 14º). A permanência no centro é decidida pelo 'Questore' que deve, nas 48 horas posteriores à notificação do acto, transmitir o procedimento ao 'juiz de paz', competente em razão do território do centro, para a sua validação.





O juiz, ouvido o interessado – caso se apresente - e com a participação necessária do advogado de defesa, adopta o procedimento nas 48 horas sucessivas com decreto motivado. Em caso de validação, o estrangeiro pode ficar retido por um período conjunto no máximo de 60 dias; no caso de falta de validação, o estrangeiro deve deixar o centro.

Veja-se por último a ligação para "os centros de imigração", disponível no sítio do Ministério do Interior e inserida na ligação sobre 'Imigração'.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Iniciativas legislativas

Efectuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da actividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa versando sobre idêntica matéria.

Petições

Efectuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da actividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer petição versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas e contributos

Consultas obrigatórias

Nos termos do disposto nos respectivos estatutos (Leis nºs 21/85, de 30 de Julho, 60/98, de 27 de Agosto e a Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro), deve ser promovida a consulta do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

Consultas facultativas

A Comissão, se assim entender, pode deliberar no sentido de serem ouvidos o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e associações ligadas à defesa dos direitos dos imigrantes.



VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A presente iniciativa deverá acarretar, em caso de aprovação, um acréscimo de custos para o Orçamento do Estado, em virtude da necessidade de instalar os gabinetes jurídicos previstos no projecto, bem como de os dotar de meios humanos qualificados.