

[Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª \(L\)](#)

Título: Introduce o dever de fundamentar o risco de fuga de cidadão estrangeiro; consagra presunções de inexistência de perigo de fuga e a aplicação de medida de detenção administrativa como medida de último recurso

Data de admissão: 17 de janeiro de 2023

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa em apreço visa assegurar alternativas à detenção de cidadãos estrangeiros em situação irregular em Portugal, invocando que, «de acordo com a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, vulgarmente apelidada de Lei de Estrangeiros, qualquer estrangeiro em situação irregular pode ser alvo de um processo de afastamento do território nacional.»

Considera o proponente que a prática tem sido a da «aleatoriedade dessas decisões de afastamento (...), a sua frequência injustificada e o recurso desnecessário a espaços de detenção», cuja erradicação defende por considerar «manifestamente contraditória com o espírito de acolhimento e integração de migrantes, consagrado nas políticas nacionais».

Adicionalmente, o Projeto de Lei preconiza a «clarificação do perigo de fuga» para efeitos de aplicação dessa medida, através da consagração da necessidade da fundamentação da observância desse critério e do estabelecimento de uma presunção de inexistência desse perigo em circunstâncias predefinidas, como a de haver familiares a residir em Portugal.

Reconhecendo que o ordenamento jurídico português prevê medidas alternativas, como o termo de identidade e residência ou a obrigação de apresentação periódica, o proponente recorda que a detenção administrativa de cidadãos estrangeiros é, não obstante, a prática comum, tal como ficou evidenciado nas edições de 2020 e de 2022 do [Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal, do Serviço Jesuíta aos Refugiados – Portugal](#).¹

Nesse sentido, a iniciativa, composta por quatro artigos, propõe a alteração do n.º 3 do [artigo 142.º da Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada,

¹ Apresentado em [audiência](#) realizada pelo Grupo de Trabalho - Audições de Peticionantes e Audiências, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em 17 de janeiro de 2023, na qual a questão da generalização da prática de detenção foi abordada. A mesma questão foi objeto de debate na [audição](#) na mesma Comissão, em 10 de janeiro de 2023, do Chefe de Missão da Organização Internacional para as Migrações - Portugal, Dr. Vasco Malta, sobre a situação de migrantes Timorenses em Lisboa.

permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, sobre medidas de coação, estabelecendo que o perigo de fuga «tem de ser justificado por escrito e apenso ao processo individual de afastamento do território nacional»², mais prevendo o aditamento de um novo n.º 4 àquele normativo, estabelecendo a referida presunção de inexistência de perigo de fuga, para efeitos da aplicação das medidas de coação. Adicionalmente, propõe o aditamento de um novo artigo – 142.º-A – que limita a possibilidade de aplicação a cidadão estrangeiro da medida de prisão preventiva, consagrando-a como medida de última instância, por manifesta inadequação ou insuficiência de outras, menos gravosas.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do partido Livre (L), ao abrigo e nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição), bem como da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),³ que consagram o poder de iniciativa da lei.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

² Importa recordar, a este propósito, que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 205.º da Constituição, «As decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei», de que é exemplo a necessidade de fundamentação das sentenças em processo penal, nos termos do artigo 374.º do CPP.

³ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 13 de janeiro de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 17 de janeiro, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na plenária do dia seguinte.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário).⁴

A iniciativa pretende alterar o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#).⁵ Apesar de não elencar a informação prevista no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário,⁶ esta foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante, como o regime em análise.

O autor não promoveu a republicação, em anexo, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Apesar de a alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário prever a republicação quando «existam mais de três alterações ao acto legislativo em vigor», tem-se entendido que as

⁴ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁶ «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.»

mesmas atendem à sua versão originária ou à última versão republicada, à semelhança do expresso na alínea b) da mesma norma. E, neste caso, aquela lei foi republicada pela [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#), que procedeu à sua última alteração.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁷ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado,⁸ pelo que o mesmo pode ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

No decurso do processo legislativo parlamentar pode ainda ser analisado, quanto ao disposto no n.º 1 do novo artigo 142.º-A, proposto pelo projeto de lei:

⁷ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁸ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

- A compatibilidade entre este novo artigo, na parte que admite a imposição da prisão preventiva, e o disposto no n.º 1 do artigo 142.º,⁹ que exclui a prisão preventiva e que o proponente mantém inalterado, remetendo para este artigo naquela nova norma;
- A necessidade do disposto nesta norma, por poder parecer redundante face aos requisitos da prisão preventiva previstos no proémio do n.º 1 do artigo 202.º do [Código de Processo Penal](#).¹⁰

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição da República Portuguesa](#)¹¹ (de ora em diante designada apenas por Constituição) consagra o princípio da igualdade no [artigo 13.º](#), dispondo que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» (n.º 1), não se admitindo que alguém possa ser «privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual» (n.º 2).

Dispõe o [artigo 15.º](#) que os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português, desde que não se trate de direitos ou deveres reservados pela Constituição e pela lei

⁹ «1- No âmbito de processos de expulsão, para além das medidas de coação enumeradas no Código de Processo Penal, com exceção da prisão preventiva, o juiz pode, havendo perigo de fuga, ainda determinar as seguintes:

- a) Apresentação periódica no SEF;
- b) Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância electrónica, nos termos da lei;
- c) Colocação do expulsando em centro de instalação temporária ou em espaço equiparado, nos termos da lei.»

¹⁰ «1 - Se considerar inadequadas ou insuficientes, no caso, as medidas referidas nos artigos anteriores, o juiz pode impor ao arguido a prisão preventiva quando:»

¹¹ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da Assembleia da República. Todas as referências legislativas relativas à Constituição são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 20/01/2023.

exclusivamente aos cidadãos portugueses, de direitos políticos ou do exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico (n.ºs 1 e 2).

O [artigo 33.º](#) da Constituição incide sobre a expulsão, extradição e direito de asilo, ali se determinando que a expulsão de quem tenha entrado ou permaneça regularmente no território nacional só pode ser determinada por autoridade judicial (n.º 2).

A iniciativa em análise pretende introduzir o dever de fundamentar o risco de fuga de cidadão estrangeiro; consagrando presunções de inexistência de perigo de fuga e a aplicação da medida de detenção administrativa como medida de último recurso.

O [Programa de Governo](#)¹² contém uma parte dedicada às Migrações (I.III), onde se reconhece que «Portugal precisa do contributo da imigração para sustentar o seu desenvolvimento económico e demográfico. É necessário prosseguir com políticas de imigração, que devem ser orientadas para uma imigração regulada e integrada, em prol do desenvolvimento e sustentabilidade do país, não apenas no plano demográfico, mas também enquanto expressão de um país tolerante, diverso e aberto ao mundo.»

O direito de asilo dos estrangeiros no território português encontra consagração no [artigo 33.º](#) da Constituição. O estatuto de refugiado político, previsto no n.º 9, consiste no estatuto, definido por lei, concedido aos estrangeiros ou apátridas que beneficiaram do direito de asilo por serem «perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade a favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana» (n.º 8 do artigo 33.º).

As condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária encontram-se estabelecidos na [Lei n.º 27/2008](#), de 30 de junho¹³ (versão consolidada). A lei, que

¹² Informação disponível no portal do Governo, em [Programa do Governo - XXIII Governo - República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](#) (cf. páginas 111 a 113). Consulta efetuada em 20/01/2023.

¹³ [Trabalhos preparatórios](#). Consulta efetuada em 20/01/2023.

transpôs as Diretivas¹⁴ n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril, e n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro, fixou as normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e ao conteúdo da proteção concedida e define as normas mínimas aplicáveis ao procedimento e concessão e perda do estatuto de refugiado.

Em 2014, teve lugar a primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com a aprovação da [Lei n.º 26/2014](#), de 5 de maio¹⁵. A alteração incidiu fundamentalmente sobre a definição de normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a harmonização dos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional e a concretização de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. O diploma, que procedeu ainda ao reajustamento de alguns prazos do procedimento de proteção internacional, à redução substancial das causas de inadmissibilidade do pedido e à adoção de tramitação mais célere prevista no [Código de Processo dos Tribunais Administrativos](#), surgiu na sequência de a UE ter aprovado o [Sistema Europeu Comum de Asilo](#).

Sobre a matéria de refugiados, vigora a [Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto](#)¹⁶, que transpõe para a ordem jurídica nacional a [Diretiva n.º 2001/55/CE](#)¹⁷, do Conselho, de 20 de julho, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

Ainda a propósito da matéria de asilo e refugiados, duas Resoluções do Conselho de Ministros importa referir: a [RCM n.º 110/2007](#), de 21 de agosto, aprovada ainda na

¹⁴ Reformuladas pela [Diretiva n.º 2011/95/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.

¹⁵ [Trabalhos preparatórios](#). Transpõe a [Diretiva n.º 2011/95/UE](#)- Consulta efetuada em 20/01/2023.

¹⁶ [Trabalhos preparatórios](#). Consulta efetuada em 20/01/2023.

¹⁷ Texto consolidado retirado do sítio da Internet <https://eur-lex.europa.eu/>. Todas as referências legislativas a atos comunitários são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 20/01/2023

vigência da anterior lei sobre asilo e refugiados¹⁸, que determina que serão criadas condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, e a [RCM n.º 103/2020](#), de 23 de novembro, que estabelece um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional.

A [Lei n.º 34/94, de 14 de setembro](#), define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, por razões humanitárias ou de segurança.

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, foi aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#). Esta lei foi objeto de nove alterações: pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#), [63/2015, de 30 de junho](#), [59/2017, de 31 de julho](#), [102/2017, de 28 de agosto](#), [26/2018, de 5 de julho](#), e [28/2019, de 29 de março](#), pelo [Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro](#), e pela [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#)⁻¹⁹.

A Lei n.º 23/2007, além de aprovar o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, definiu as respetivas condições e procedimentos, bem como o estatuto de residente de longa duração.

O diploma aplica-se a cidadãos estrangeiros e apátridas ([artigo 4.º](#)).

O [Capítulo VIII](#) regula os pressupostos do afastamento do território nacional. Neste seguimento, o n.º 1 do [artigo 134.º](#) do diploma prevê os fundamentos do afastamento coercivo ou expulsão judicial do território português de cidadão estrangeiro. O [artigo 135.º](#) prevê, contudo, um elenco de situações em que o afastamento coercivo não pode ter lugar. Acresce que no n.º 5 do [artigo 146.º](#) preveem-se exceções à organização de um processo de afastamento coercivo contra um cidadão estrangeiro, em concreto, sempre que esse cidadão. Por fim, o [artigo 146.º-A](#) estabelece as condições de detenção do estrangeiro em centro de instalação temporária ou espaço equiparado

¹⁸ Trata-se da Lei n.º 15/98, de 26 de março, que foi revogada pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

¹⁹ Procede à Republicação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

A [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#), que procede à última alteração da lei n.º 23/2007 (Lei de Estrangeiros) veio alterar o n.º 3 do artigo 142.º ([Medidas de coação](#)) nos seguintes termos: «Para efeitos do disposto no n.º 1, o perigo de fuga é aferido em atenção à situação pessoal, familiar, social e económica ou profissional do cidadão estrangeiro, com vista a determinar a probabilidade de se ausentar para parte incerta com o propósito de se eximir à execução da decisão de afastamento ou ao dever de abandono, relevando, nomeadamente, as situações nas quais se desconheça o seu domicílio pessoal ou profissional em território nacional, a ausência de quaisquer laços familiares no País, quando houver dúvidas sobre a sua identidade ou quando forem conhecidos atos preparatórios de fuga.

O [artigo 193.º do Código de Processo Penal](#), relativo aos “princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade”, estatui que «As medidas de coação e de garantia patrimonial a aplicar em concreto devem ser necessárias e adequadas às exigências cautelares que o caso requerer e proporcionais à gravidade do crime e às sanções que previsivelmente venham a ser aplicadas.»

Como refere o proponente da iniciativa «(...) em cumprimento dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas de coação, a detenção deve ser aplicada como *ultima ratio*, razão pela qual o ordenamento jurídico português prevê medidas alternativas como o termo de identidade e residência ou a obrigação de apresentação periódica (respetivamente previstas nos artigos [196.º](#) e [198.º](#) do Código de Processo Penal).

O [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro](#), aprovou a estrutura orgânica e definiu as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Este diploma veio a ser alterado pelos Decretos-Lei n.ºs [290-A/2001, de 17 de novembro](#), [121/2008, de 11 de julho](#), e [240/2012, de 6 de novembro](#), acabando por ser revogado pela [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#).

A [Resolução da Assembleia da República n.º 167/2021, de 15 de junho](#), veio recomendar ao Governo que submetesse à Assembleia da República a reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (L)

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

A [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#), aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.ºs [53/2008, de 29 de agosto](#) (Lei de Segurança Interna), [53/2007, de 31 de agosto](#), (Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública) [63/2007, de 6 de novembro](#), (Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana) e [49/2008, de 27 de agosto](#), (Lei de Organização da Investigação Criminal) e revogando o [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro](#)²⁰ (Aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).

A Lei n.º 73/2021 prevê que as atribuições em matéria administrativa até então exercidas pelo SEF relativamente a cidadãos estrangeiros passem a ser exercidas «pela Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), serviço de natureza administrativa com atribuições específicas, a criar por decreto-lei.» (n.º 1 do [artigo 3.º](#)). Mais se refere na mesma norma que «a APMA é um serviço da administração indireta do Estado, com a missão de concretizar as políticas públicas em matéria migratória e de asilo, nomeadamente a de regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, emitir pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados, assim como participar na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo» (n.º 2).

A [Lei n.º 11/2022, de 6 de maio](#), por sua vez, veio alterar o prazo de produção de efeitos e constitui a segunda alteração à Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterada pela [Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro](#).

²⁰ Este Decreto-Lei encontra-se vigente até à data de entrada em vigor do decreto-lei a que se refere a alínea a) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, nos termos do art.º 14-A do mesmo diploma, aditado pelo art.º 3.º da Lei n.º 11/2022, de 6 de maio.

Encontra-se disponibilizado no sítio da Internet do [Serviço de Estrangeiros e Fronteiras²¹](#) (SEF) o [Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo de 2021](#) que contém a mais recente informação sobre os fluxos migratórios em Portugal.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia (DAC/CAE)

A União Europeia (UE) dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros, no que respeita à política comum de imigração, prevendo-se no artigo 67.º, n.º 2 do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que «a União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros».

Nos termos do artigo 79.º, n.º 1 do TFUE «a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos». As políticas desenvolvidas neste âmbito são regidas pelos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro (artigo 80.º TFUE).

Assim, a União Europeia [distingue](#) migração regular (compete à UE definir as condições de admissão e de residência legal num Estado-Membro para os nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar), integração (a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros, a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais), luta contra a

²¹ Informação disponível no portal do SEF, em <https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx> Consultas efetuadas em 20/01/2023.

imigração irregular (cabe à União prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através de uma política de regresso eficaz) e acordos de readmissão (a União tem competência para celebrar acordos com países terceiros tendo em vista a readmissão, no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num Estado-Membro).

Com pertinência para o tema em análise destaca-se a [Directiva 2008/115/CE](#) relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva Regresso), podendo ler-se no considerando (16) que « O recurso à detenção para efeitos de afastamento deverá ser limitado e sujeito ao princípio da proporcionalidade no que respeita aos meios utilizados e aos objectivos perseguidos. A detenção só se justifica para preparar o regresso ou para o processo de afastamento e se não for suficiente a aplicação de medidas coercivas menos severas». Mais se refere, no considerando (17) que « Os nacionais de países terceiros detidos deverão ser tratados de forma humana e digna, no respeito pelos seus direitos fundamentais e nos termos do direito internacional e do direito nacional. Sem prejuízo da detenção inicial pelas entidades competentes para a aplicação da lei, que se rege pelo direito nacional, a detenção deverá, por norma, ser executada em centros de detenção especializados». O presente instrumento prevê um capítulo dedicado à detenção para efeitos de afastamento, estabelecido o artigo 15.º, n.º 1, os requisitos para a manutenção da detenção, nomeadamente:

- Houver risco de fuga; ou
- O nacional de país terceiro em causa evitar ou entravar a preparação do regresso ou o procedimento de afastamento.

A presente diretiva define como risco de fuga, «a existência num caso concreto de razões, baseadas em critérios objectivos definidos por lei, para crer que o nacional de país terceiro objecto de um procedimento de regresso pode fugir» (artigo 3.º, n.º 7). A este respeito, o artigo 7.º, n.º 3 prevê a possibilidade de serem estabelecidas obrigações para evitar o risco de fuga, tais como a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução adequada, a apresentação de documentos ou a obrigação de permanecer em determinado local durante o prazo de partida voluntária.

Cumpra ainda referir que a Diretiva em causa ressalva os casos de detenção de menores e familiares (artigo 17.º), sublinhando que « Os menores não acompanhados e as famílias com menores só podem ser detidos em último recurso e por um prazo adequado que deve ser o mais curto possível».

Sublinhe-se, também, a [Recomendação \(UE\) 2017/2338](#) que estabelece um Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso. Neste contexto, relativamente ao risco de fuga, esclarece que « Os Estados-Membros devem basear a sua avaliação da eventual existência de um risco de fuga em critérios objetivos estabelecidos na legislação nacional», ressaltando que, apesar da discricionariedade dos Estados-Membros nesta matéria, os mesmos devem ter em conta os seguintes indicadores de que um nacional de país terceiro em situação irregular pode fugir:

- Falta de documentação;
- Inexistência de domicílio, de morada fixa ou de um endereço fiável;
- Incumprimento da obrigação de se apresentar às autoridades competentes;
- Declaração expressa da intenção de não cumprir as medidas relacionadas com o regresso (por exemplo, decisão de regresso, medidas de prevenção da fuga);
- Existência de uma condenação penal, nomeadamente pela prática de um crime grave noutro Estado-Membro;
- Investigações e ações penais em curso;
- Incumprimento de uma decisão de regresso, incluindo o dever de regressar no prazo para a partida voluntária;
- Comportamento anterior (por exemplo, fuga);
- Falta de recursos financeiros;
- Decisão de regresso emitida por outro Estado-Membro contra o interessado;
- Incumprimento da obrigação de deslocar-se para o território de outro Estado-Membro que concedeu uma autorização válida de residência ou outra autorização que confira um direito de permanência;
- Entrada irregular no território dos Estados-Membros da UE e dos países associados de Schengen.

No seguimento da realização de uma [avaliação](#) ao quadro jurídico que harmoniza amplamente as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros

nos Estados-Membros, em abril de 2022 a Comissão Europeia apresentou, no âmbito da abordagem global da migração estabelecida no [Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), uma [proposta](#) de política de migração legal, [assente](#) em «iniciativas jurídicas, operacionais e políticas capazes de beneficiar a economia da UE, reforçar a cooperação com países terceiros e melhorar a gestão global da migração a longo prazo. O conjunto de propostas inclui igualmente ações específicas para facilitar a integração no mercado de trabalho da UE das pessoas que fogem da invasão da Ucrânia pela Rússia».

Relativamente à Diretiva Regresso, o Pacto propõe a sua reformulação, permitindo introduzir melhorias fundamentais na gestão da política de regresso, ajudando a prevenir e reduzir as fugas e os movimentos não autorizados, com critérios comuns para avaliar cada caso e a possibilidade de recorrer à detenção por razões de ordem pública e de segurança.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e Roménia.

ESPANHA

A [Constitución Española](#)²² consagra no seu [artículo 149](#), que a definição, a planificação, a regulação e o desenvolvimento da política migratória, são competências exclusivas do Governo, sem prejuízo de eventuais competências que possam ser assumidas pelas Comunidades Autónomas e pelas autoridades locais. Atento ao presente enquadramento constitucional, cumpre mencionar as disposições constantes dos seguintes diplomas, respetivamente:

²² Diploma retirado do portal oficial *Boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 23/01/2023.

- [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, onde se releva:
 - O [artículo 2 ter](#), relativo à prossecução do objetivo de integração de emigrantes;
 - O [artículo 28](#), em cujo n.º 3 define as situações que implicam a expulsão do território espanhol;
 - O [artículo 34](#), relativo à residência de apátridas, indocumentados e refugiados;
 - O [artículo 57](#), relativo à expulsão do território espanhol, atentos os critérios definidos nos termos dos seus n.ºs 5 e seguintes, onde se definem um conjunto de circunstâncias que impedem a aplicação da sanção de expulsão do território nacional; e
 - O [artículo 61](#), onde se definem as medidas de coação cujos resultados possam configurar uma medida de expulsão do território nacional.
- [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](#) por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, onde se releva:
 - O [artículo 22](#), relativo aos casos em que se define a proibição de saída de um estrangeiro, do território nacional;
 - O [artículo 216](#), relativo à definição do normativo aplicável ao procedimento sancionatório das infrações administrativas previstas na *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero*, supracitada;
 - O [artículo 242](#), relativo aos pressupostos em que se verifica o procedimento de expulsão de estrangeiros do território nacional.
 - O [artículo 244](#), relativo a medidas cautelares a verificar-se nos procedimentos de expulsão.

Para efeitos da temática em apreço, cumpre ainda relevar o [Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo](#), por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. O presente normativo define os *centros de internamiento de extranjeros*, como estabelecimentos públicos, de caráter não penitenciário, no âmbito da tutela do [Ministerio del Interior](#). O [artículo 1](#) do

[Regulamento](#)²³ anexo ao Real Decreto supracitado, refere no seu n.º 2 que o ingresso e permanência nestas instalações apresenta unicamente um caráter preventivo e cautelar, com o objetivo de garantir a presença do cidadão durante a tramitação dos procedimentos administrativos de execução de eventuais medidas de expulsão, devolução ou regresso. O n.º 4 do presente artigo releva ainda a consideração da aplicação do princípio da proporcionalidade dos meios utilizados face aos objetivos que se visa atingir. No presente diploma relevam-se ainda as seguintes disposições:

- O [artículo 16](#), relativo aos direitos dos cidadãos que ingressam nestes *centros de internamiento de extranjeros*;
- O [artículo 23](#), relativo à solicitação de ingresso nos centros, por efeitos de expedientes administrativos de expulsão, devolução ou negação de entrada em território espanhol; e
- O [artículo 24](#), relativo ao entrada de cidadãos estrangeiros em território espanhol no quadro da aplicação do [artículo 89](#) do Código Penal, aprovado pela [Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre](#).

ROMÉLIA

O quadro legal atinente à matéria em apreço enquadra-se nos termos do denominado Estatuto da Tolerância, aprovado através do [OUG n.º 194/2002, de 12 de dezembro de 2022](#)²⁴. Conforme informação constante do [General Inspectorate for Immigration](#)²⁵, assim como do [Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal](#), a observância de detenção para efeitos de expulsão do território romeno pode vir a ser afastada através da aplicação do Estatuto de Tolerância.

A aplicação do presente quadro legal define um conjunto de pressupostos a partir dos quais se pode verificar a atribuição de outra medida de coação que não a prisão preventiva. A decisão de autorização de permanência no território romeno pode ser

²³ *Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros.*

²⁴ Diploma consolidado acessível no portal oficial legislatie.just.ro. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Roménia, salvo indicação em contrário, são feitas para o referido portal. Consultado a 24/01/2023.

²⁵ Informação disponível no portal igi.mai.gov.ro. Consultas efetuadas em 24/01/2023.

autorizada pelo procurador ou por decisão judicial, cessando a sua aplicação nos termos do *Articolul 106^o* do OUG n.º 194/2002, de 12 de dezembro de 2022, supracitado.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

A base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não regista, na presente data, outras iniciativas legislativas em apreciação sobre a matéria.

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Cumpre assinalar a recente tramitação do [Projeto de Lei n.º 480/XV \(PSD\)](#) - *Cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações*, sobre matéria de imigração, mas sem alterar a Lei n.º 23/2007, que foi rejeitado; mais se podendo recordar a recentemente concluída apreciação em Comissão da [Petição n.º 340/XIV/3.^a](#) - Por uma reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em alternativa ao seu desmantelamento.

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, nesta Legislatura, foram também apreciadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa com a da presente, que foram rejeitadas na generalidade em 21 de julho de 2022:

- [Projeto de Lei n.º 210/XV/1.^a \(L\)](#) - Impede a obtenção de nacionalidade portuguesa por via da autorização de residência para atividade de investimento;
- [Projeto de Lei n.º 211/XV/1.^a \(L\)](#) - Reforço dos procedimentos para atribuição de autorização de residência para atividade de investimento;
- [Projeto de Lei n.º 213/XV/1.^a \(CH\)](#) - Revê as normas da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, em matéria de autorização de residência para exercício de atividade profissional e em matéria de condutas criminosas de auxílio à imigração ilegal, angariação e utilização de mão-de-obra ilegal, agravando as penas respetivas;

Projeto de Lei n.º 487/XV/1.^a (L)

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

Na mesma data, foram aprovadas as seguintes iniciativas legislativas:

- [Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, que deu origem à [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#);
- [Projeto de Lei n.º 212/XV/1.ª \(L\)](#) - Estatuto de Apátrida, aprovado na generalidade e pendente na Comissão, para discussão e votação na especialidade.

Foram ainda rejeitadas as seguintes iniciativas legislativas, preconizando a revogação da Lei que aprovou a extinção do SEF:

- [Projeto de Lei n.º 34/XV/1.ª \(CH\)](#) - *Revoga a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras decorrente da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, repondo a estrutura orgânica e as missões do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, iniciativa que revoga as Leis n.ºs 73/2021 e 89/2021, ripristinando os normativos cuja vigência havia sido feita cessar por aquelas, de que se destacam o [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16.10](#) (e suas alterações), que regula a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- [Projeto de Lei n.º 37/XV/1.ª \(PCP\)](#) - *Revoga a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, iniciativa que revoga as Leis n.ºs 73/2021 e 89/2021, ripristinando igualmente os normativos cuja vigência havia sido feita cessar por aquelas Leis.

Na mesma data, mereceu aprovação a [Proposta de Lei n.º 5/XV/1.ª \(GOV\)](#), que deu origem à [Lei n.º 11/2022, de 6 de maio](#) - Alteração ao prazo de produção de efeitos da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras.

Com efeito, na passada Legislatura, a Assembleia da República aprovou a [Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª \(GOV\)](#) - *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*, que deu origem à referida [Lei n.º 73/2021](#), de 12.11, entretanto alterada pela [Lei n.º 89/2021, de 16.12](#), a qual prorrogou o prazo do seu início de vigência, previsto no artigo 15.º (e, conseqüentemente, da sua regulamentação), determinando que tenha lugar 180 dias após a sua publicação (e não nos 60 inicialmente previstos), por iniciativa de Deputados do Grupo Parlamentar do PS,

Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (L)

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

com fundamento na evolução da situação epidemiológica em Portugal relativa à pandemia da doença COVID-19, então sentida, que fazia prever a necessidade de reforço do controlo fronteiriço, *designadamente no que concerne à verificação do cumprimento das regras relativas à testagem (...) garantindo-se que não ocorrem alterações institucionais ao controlo fronteiriço no atual contexto pandémico*”.

Sobre a mesma matéria, os Projetos de Lei n.ºs [907/XIV/2.ª \(BE\)](#) e [908/XIV/2.ª \(PSD\)](#) haviam sido apresentados, mas não foram objeto de votação na generalidade em simultâneo com a Proposta do Governo, tendo acabado por ser retirado o primeiro e rejeitado o segundo, na generalidade, em 22 de outubro de 2021.

Recorde-se que o regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#), resultou do processo de discussão e votação conjunta do [Projeto de Lei n.º 248/X²⁶](#) (PCP) e da [Proposta de Lei n.º 93/X²⁷](#), tendo sido objeto de sucessivas alterações.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 18 de janeiro de 2022, a Comissão promoveu a consulta escrita das seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Alto Comissariado para as Migrações.

Os pareceres serão disponibilizados no *site* da Assembleia da República na [página eletrónica da iniciativa](#).

²⁶ Altera o regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Quarta alteração do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, alterado pela Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro).

²⁷ Aprova o regime jurídico de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género, o que não pode deixar de relevar para o juízo a fazer pelos Deputados, na apreciação da iniciativa, no sentido de que a iniciativa teve o cuidado de não afetar a igualdade ou de que o seu objeto não é propício a essa consequência ou até de que, podendo as medidas propostas afetar a igualdade, outras medidas foram equacionadas para a reequilibrar.

Tal valoração é imposta pela Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, que determina que a valoração do impacto de género – positiva, neutra ou negativa – visa assegurar a quantificação ou qualificação dos efeitos da norma no que respeita à igualdade entre homens e mulheres, podendo resultar em *propostas de melhoria ou recomendações, quanto à redação do projeto ou quanto às medidas tendentes à sua execução* (artigos 10.º a 12.º da Lei).

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

GIL, Ana Rita – **Imigração e direitos humanos**. 2.ª ed. Lisboa : Petrony, 2021. ISBN 978-972-685-303-9. 763 p. Cota: 28.11 – 272/2021.

Resumo: Segundo a autora, «a evolução da jurisprudência nacional e internacional tem caminhado no sentido de apontar limites às políticas de imigração. É o que se verifica nas situações em que estão em causa direitos humanos dos estrangeiros – como a vida, a não sujeição a tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes, a família, a vida privada, ou a proteção da criança – as quais podem implicar, em alguns casos, verdadeiros direitos de entrada ou permanência de estrangeiros no território, ou mesmo a regularização do seu estatuto legal. Por outro lado, deve ser sempre garantida a observância de um conjunto mínimo de princípios em relação a todas as pessoas que se encontrem em processo de migração, tais como a proibição de discriminação, de

expulsão coletiva e de detenção arbitrária, a necessidade de fundamentação das decisões de recusa de entrada ou de expulsão e o direito de acesso aos tribunais.» O Capítulo III da Parte IV (p. 676) analisa em detalhe as garantias relativas à detenção de imigrantes, tal como definidas nos instrumentos nacionais (Constituição e Lei de Imigração) e internacionais (Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e direito da União Europeia) de proteção de direitos humanos.

GÓIS, Pedro ; CASTRO, Joana Morais e — A imigração irregular em Portugal : entre o Direito de Acesso e o Acesso ao Direito. **CESContexto** [Em linha]. N.º 4 (Dez. 2013), p. 143-158. [Consult. 18 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142242&img=30316&save=true>>.

Resumo: Na opinião dos autores, «o acesso à justiça enquanto direito fundamental, proclamado na legislação internacional, na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e acolhido na Constituição Portuguesa, enfrenta cada vez mais desafios num país em que a complexidade dos fluxos migratórios se tornou uma realidade. O acesso à justiça é considerado um indicador sensível do nível da cidadania, da inclusão ou exclusão social. Quando relacionado com a imigração irregular, o acesso à justiça torna-se um indicador sensível do nível de cidadania, de inclusão ou de exclusão social. No caso português, os imigrantes em situação irregular deparam-se, com frequência, com obstáculos procedimentais, legais, económicos e sociais no acesso à justiça.» Analisando o regime consagrado na Lei n.º 23/2007, os autores abordam aspetos concretos, como «o não acesso dos imigrantes irregulares a advogados oficiosos como fronteira de exclusão» (p. 152), onde destacam que o regime jurídico de apoio judiciário «faz depender o patrocínio judiciário da condição de residente legal no território nacional», contrariando a garantia constitucional de que o «acesso ao direito aplica-se a todos, incluindo estrangeiros qualquer que seja a sua situação perante a lei de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos nacionais de países terceiros».

GUIA, Maria João ; PEDROSO, João – A insustentável resposta de «crimigração» face à irregularidade dos migrantes : uma perspetiva da União Europeia. **REMHU** [Em linha]

Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (L)

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

: **Revista interdisciplinar de mobilidade humana**. Ano XXIII, n.º 45 (jul./dez. 2015), p. 129-144. [Consult. 18 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142240&img=30314&save=true>>.

Resumo: Como se lê no presente artigo, «a condição jurídica de “Irregular” dos imigrantes na entrada e na permanência, em determinado país, é uma decisão de cada um dos Estados, que escolhem entre criminalizar e proibir esses comportamentos ou os integrar e “regularizar”, permitindo o seu acesso a (alguns) direitos dos nacionais.» Numa tendência iniciada nos Estados Unidos, mas já com reflexo nas opções de alguns estados europeus ao nível de políticas, direito e práticas, os autores detêm-se nas políticas de «crimigração», tendentes a fazer «convergir a lei criminal com a lei de imigração com o objetivo de punir e expulsar os imigrantes “construídos” como irregulares.» Ainda segundo os autores, esta tendência «assenta na perda progressiva de direitos dos migrantes e, em simultâneo, na criminalização crescente dos comportamentos dos mesmos, com a aplicação simultânea da lei penal a migrantes (que não cometeram crimes) e a aplicação da lei de imigração a condenados por crimes (com afastamento permanente dos territórios onde estes condenados cometeram os crimes)», resultando numa «elevada intransigência em relação aos indivíduos não nacionais, o que implica uma estratificação do acesso aos direitos, incluindo o direito de exercer a cidadania.» Destacam que «países como Portugal acolhem moderadamente essa tendência, continuando a optar preferencialmente pela inclusão e por uma legislação de “regularização permanente” dos imigrantes», o que levou o nosso país a ser considerado pelo MIPEX, em 2015, «o segundo melhor país em termos de medidas de integração de imigrantes» e, recentemente, «o Estado-membro com a lei de imigração mais positiva no que concerne a integração de imigrantes na área do trabalho», pelo Institute for Management Development, da Suíça. Notam, porém, que a entrada em vigor da Lei 29/2012 e a reformulação da Lei 23/2007 levaram a que se passasse «a incluir a possibilidade de expulsar de Território Nacional cidadãos estrangeiros que até àquela data eram considerados inexpulsáveis, passando esses indivíduos não nacionais a ser devolvidos a países com os quais não têm qualquer laço familiar, social, económico e até desconhecendo a própria língua.» O tema tem gerado debate, sendo admissível a ideia de que «a criminalização do imigrante irregular fere frontalmente os postulados de direitos humanos por desconsiderar a dignidade da

peessoa humana ao criar uma norma penal que, a um só tempo, viola o princípio da ofensividade ou lesividade, pela incriminação de atitudes internas que não ultrapassam o âmbito do autor e que não afetam bens jurídicos (crime sem vítima); e fere o princípio da presunção de inocência, valendo-se da consideração de crimes de perigo abstrato, presumindo a culpabilidade do agente.»

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – **Detenção em centros de instalação temporária** [Em linha] : **enquadramento internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2020. [Consult. 19 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132890&img=18979&save=true>>.

Resumo: «A presente síntese informativa, elaborada a pedido da Subcomissão para a Reinserção Social e Assuntos Prisionais, visa municiar os seus membros de elementos comparativos suficientes relativamente à temática "detenção de estrangeiros em centros de instalação temporária" em diversos ordenamentos jurídicos. Neste sentido, pesquisaram-se os ordenamentos jurídicos da Alemanha, da Áustria, da Bélgica, do Canadá, da Croácia, de Espanha, de França, de Itália, de Portugal, do Reino Unido, da República Checa e da Suécia, que se apresentam por ordem alfabética.»

SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS – **Livro branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal** [Em linha]. Lisboa : JRS Portugal, 2022. [Consult. 19 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://www.jrsportugal.pt/wp-content/uploads/2022/12/Livro-Branco-2022.pdf>>.

Resumo: A presente publicação reflete já a alteração à Lei n.º 23/2007, operada em 25 de agosto, pela Lei n.º 18/2022, começando por elencar os efeitos práticos da medida legislativa. No capítulo 3 (p. 52) debruça-se sobre a Detenção administrativa de estrangeiros, que reputa de «aberração jurídica» desprovida de sentido, manifestamente desajustada à realidade migratória portuguesa», mas ainda assim «aplicada, de forma aleatória e generalizada». Segundo os autores, «a maioria dos cidadãos estrangeiros são detidos por razões meramente administrativas, pelo simples

facto de terem vindo para Portugal com o objetivo de trabalhar, e não terem conseguido aceder ao visto correspondente junto dos consulados portugueses», sendo minoritários, de acordo com os dados estatísticos do SEF ao longo dos últimos anos, os processos de natureza criminal. Advogam ainda que «a detenção administrativa pode ser, perfeitamente, substituída por outras medidas menos gravosas, como aliás está previsto na lei», «sempre que estas se revelem suficientes para satisfazer as exigências cautelares, ou seja, para garantir o afastamento de cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação irregular em Portugal». Centrando-se no impacto da alteração legislativa, entendem que na «nova redação do n.º 3 do artigo 142.º da Lei de Estrangeiros, “o perigo de fuga é aferido em atenção à situação pessoal, familiar, social e económica ou profissional do cidadão estrangeiro, com vista a determinar a probabilidade de se ausentar para parte incerta com o propósito de se eximir à execução da decisão de afastamento ou ao dever de abandono, relevando, nomeadamente, as situações nas quais se desconheça o seu domicílio pessoal ou profissional em território nacional, a ausência de quaisquer laços familiares no País, quando houver dúvidas sobre a sua identidade ou quando forem conhecidos atos preparatórios de fuga.” Sem prejuízo do mérito e intenção desta alteração, [...] o legislador deveria ter sido mais ambicioso, uma vez que as alterações recentes evitam situações de detenção desnecessárias, mas não evitam que sejam abertos processos de afastamento. Por outro lado, as alterações não consagram na Lei de Estrangeiros o princípio segundo o qual devem ser aplicadas medidas de coação menos gravosas, não privativas da liberdade, quando efetivamente se verifique a possibilidade de perigo de fuga nos processos de afastamento abertos.» Recomendam, por isso, «que se consagre “expressamente na Lei de Estrangeiros a aplicação da detenção como *ultima ratio*, o dever especial de fundamentação do juízo de prognose sobre o risco de fuga e a previsão expressa de princípio de não existência de risco de fuga quando haja elementos de forte ligação a Portugal (familiares ou económicos) ou uma intenção clara de fixação de residência em Portugal.”»

UNIÃO EUROPEIA. Agência dos Direitos Fundamentais ; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ; CONSELHO DA EUROPA – **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration** [Em linha] : **edition 2020**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2020. [Consult. 19 jan. 2023].

Disponível em WWW:
<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=136861&img=25144&save=true>>.

Resumo: A presente publicação fornece um panorama da legislação referente ao asilo, gestão de fronteiras e imigração, no contexto da União Europeia, no que se refere a medidas a aplicar às diferentes categorias de cidadãos nacionais de países terceiros. Dedicar todo um capítulo (o 7.º, p. 195) ao tema da Detenção e restrições à liberdade de movimentos, onde se afirma que a detenção de requerentes de asilo durante a análise do processo e de migrantes em processo de afastamento deve ser uma medida de último recurso. A legislação europeia obriga os estados a estabelecer regras na lei nacional para alternativas à detenção, e a examiná-las exaustivamente antes de adotar essa medida extrema, justificando-a apenas quando «existe uma perspetiva realista de afastamento num tempo razoável». Por outro lado, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos estabelece que «ninguém será privado de sua liberdade» a menos que «de acordo com um procedimento prescrito por lei», o que significa que a lei nacional deve estabelecer regras substantivas e processuais que prescrevam quando e em que circunstâncias um indivíduo pode ser detido». Outros aspetos analisados em relação à detenção prendem-se com os princípios de necessidade e de proporcionalidade, boa fé e não arbitrariedade, mas também com o direito do detido a conhecer os fundamentos da detenção, previstos quer pela legislação europeia quer pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Assim, «de acordo com a legislação da UE, o Artigo 15 (2) da Diretiva de Retorno exige que as autoridades ordenem a detenção por escrito e forneçam razões de facto e de direito.». Por seu turno, a Convenção prescreve que «qualquer detido deve ser informado dos motivos de sua detenção “prontamente” e “numa língua que ele [ou ela] entenda” (Artigo 5 (2)). Isso significa que um detido deve ser informado dos fundamentos legais e factuais da sua prisão ou detenção em linguagem simples, e não técnica, que o detido possa entender, para poder, se julgar adequado, contestar sua legalidade em tribunal de acordo com o Artigo 5 (4)».

UNIÃO EUROPEIA. Agência dos Direitos Fundamentais – **Migration** [Em linha] : **fundamental rights issues at land borders : report**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2020. [Consult. 19 jan. 2023]. Disponível em WWW:

<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133296&img=19811&save=true>>.

Resumo: O presente relatório, da responsabilidade da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, elaborado a pedido do Parlamento Europeu, analisa o cumprimento dos direitos fundamentais nas fronteiras terrestres externas da União Europeia, incluindo rios e lagos, e centra-se na observância dos direitos fundamentais, do cumprimento das garantias processuais e do respeito pela dignidade da pessoa, abordando, em específico, questões de direitos fundamentais relacionadas com a detenção de migrantes.