



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA ADJUNTA E
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Deputado Fernando Negrão

SUA REFERÊNCIA
Comunicação eletrónica

SUA COMUNICAÇÃO DE
24-05-2023

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 1195
ENT.: 2386
PROC. Nº:

DATA
01/06/2023

ASSUNTO: Resposta ao pedido de emissão de Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 82/XV/1.ª (Governo) -
Procede à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

Encarrega-me a Senhora Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de junto enviar cópia do ofício n.º NASACD/1363/2023, datado de 01 de junho, do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM) e respetivo anexo, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

João Bezerra da Silva

Gabinete da Ministra Adjunta e
dos Assuntos Parlamentares

Entrada N.º 2386
Data 01/06/2023



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SECRETÁRIA DE ESTADO DA
IGUALDADE E MIGRAÇÕES



ACM

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES, I.P.

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de
S. Exa. a Ministra Adjunta e dos Assuntos
Parlamentares
Dr. João Bezerra da Silva

C/c:
Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de
S. Exa. a Secretária de Estado
da Igualdade e Migrações
Dr. Ricardo Carvalho

N/Ofº: NASACD/1363/2023

V/Refº: Ofº 1119 de 24/05/2023

Data: 01-06-2023

Assunto: Pedido de emissão de Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 82/XV/1.ª (Governo) – Proceda à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

Na sequência do ofício supra referido, somos a enviar o parecer do ACM, bem como o resultado da auscultação feita ao Conselho para as Migrações, referente à Proposta de Lei n.º 82/XV/1.ª (Governo) –, que procede à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, solicitado por esse gabinete.

Os meus melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo do
Alto Comissariado para as Migrações, I.P.,

Sónia
Alexandra
Gaspar
Pereira

Assinado de
forma digital por
Sónia Alexandra
Gaspar Pereira
Dados: 2023.06.01
14:34:33 +01'00'

Sónia Pereira

**Auscultação ao Conselho para as Migrações |
Proposta de Lei n.º 82/XV/1.ª (Gov)**

Proposta de Lei n.º 82/XV/1.ª (Gov), *Procede à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR).*

De acordo com a alínea *a)* do n.º 4 do artigo 8.º do DL n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, que prevê que o Conselho para as Migrações se pronuncie sobre os projetos de diplomas relevantes para os direitos dos migrantes, foi solicitada pronúncia ao Conselho para as Migrações, por email, no dia 25 de maio de 2023, indicando como data limite para o envio de contributos o dia 30 de maio de 2023.

- Referiram não ter contributos:
 - PSP (informou que os contributos foram enviados ao Ministério da Administração Interna);
 - DGArtes;
 - ACT;
 - Comunidade Cabo-verdiana.

- Enviaram contributos:
 - Comunidade Moldava;
 - Representante das associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas *b)* e *c)*;
 - CGTP;
 - CIG;
 - CIP;
 - CCP.

c) Comunidade Moldava

Concordo plenamente com o documento.

d) Representante das associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas b) e c);

Sobre o projecto-Lei em discussão pública, nada tenho a opor.

v) CGTP

O objectivo desta Proposta não é a criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (uma vez que ela já existe), mas sim a sua autonomização institucional face às questões migratórias, retirando esta Comissão do âmbito do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), junto do qual funciona desde a sua criação.

De acordo com a presente Proposta, a CICDR passará a funcionar junto da Assembleia da República, mantendo no essencial todas as suas competências e também a actual composição.

A CGTP-IN concorda com esta autonomização relativamente ao ACM, considerando que o funcionamento junto da Assembleia da República, que passa também a nomear o seu presidente, pode contribuir para o reforço das garantias de independência e imparcialidade da Comissão, permitindo-lhe desempenhar as suas funções de forma mais autónoma e eficaz.

Conforme já adiantámos, a Comissão mantém no essencial a sua composição plural, que inclui representantes parlamentares e do Governo, bem como dos Governos Regionais, representantes das associações de imigrantes, associações antirracistas e de defesa dos direitos humanos, representação das comunidades ciganas e representantes das organizações sindicais e patronais.

No entanto, de acordo com a Proposta, registamos duas alterações significativas:

- *No que respeita à representação do Governo, embora mantendo o mesmo número (8), os respectivos representantes deixam de ser designados pelos ministérios das áreas consideradas relevantes para o efeito, para passarem a ser “personalidades designadas pelo Governo”, o que parece implicar que devem ser indicadas pessoas independentes relativamente ao Governo e à administração pública.*

- *No que respeita à representação das organizações sindicais, a Proposta deixa de falar em “representantes das centrais sindicais” (expressão utilizada no artigo 7º, nº1, alínea q) da Lei 93/2017, de 23 de agosto) para se referir a “personalidades designadas pelas estruturas representativas dos trabalhadores”, mantendo o mesmo número de representantes (2).*

Se relativamente à representação do Governo podemos enquadrar a referida alteração na necessidade de garantir um estatuto de maior independência da Comissão em relação ao Governo, a alteração de nomenclatura relativamente à representação sindical não pode ser entendida no mesmo quadro, já que as organizações sindicais são por natureza independentes, não se verificando qualquer risco de uma representação das centrais sindicais afectar de alguma forma as garantias de independência da Comissão.

A expressão utilizada na Proposta para definir a representação sindical é mais ampla do que aquela que consta da lei em vigor, na medida em que aparentemente esta representação não deverá ser assegurada através das centrais sindicais por representantes directos destas 2 organizações, mas sim por pessoas independentes designadas por estruturas representativas de trabalhadores – o que coloca imediatamente a questão de saber de que estruturas estamos a falar e, por outro lado, de que forma e quem procede à selecção das estruturas que designam as personalidades referidas.

A CGTP-IN discorda frontalmente desta alteração, entendendo que se trata de uma formulação destinada a lançar a confusão e a discórdia e a, deste modo, dificultar a representação sindical.

Recorde-se que, tomando como modelo a representação sindical nos órgãos de Concertação Social, a representação dos trabalhadores nos diversos órgãos em que a lei lhes atribui tal representação é tradicionalmente assegurada através das centrais sindicais, que estatutariamente representam todas as organizações sindicais nelas filiadas e conseqüentemente todos os trabalhadores filiados nessas organizações.

A CGTP-IN não vê nenhuma razão para alterar este modelo no caso da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, tanto mais que aparentemente o legislador não sentiu a mesma necessidade relativamente à representação patronal, que mantém na Proposta a mesma nomenclatura actual (“dois representantes das associações patronais”).

Quando muito, aceitamos que se utilize a formulação “representantes das associações sindicais”, que é igualmente utilizada em várias instâncias de representação dos trabalhadores.

Quanto às competências da Comissão, registamos que, nos termos da Proposta, estas se mantêm praticamente intactas relativamente às actualmente previstas no artigo 8º da Lei 93/2017, de 23 de Agosto.

No entanto, nos termos da lei que actualmente regula a Comissão (a citada Lei 93/2017), o Alto Comissariado para as Migrações detém um conjunto de competências no âmbito dos processos contraordenacionais, que deixam de fazer sentido quando a Comissão se separa formal e institucionalmente do Alto Comissariado.

Perante a autonomização da Comissão, todo o processo contraordenacional devia passar para a responsabilidade da própria Comissão, mas a proposta não regula esta matéria, nem retira aquelas competências ao Alto Comissariado.

No entender da CGTP-IN, é aconselhável e adequado concentrar todas as fases do processo de contraordenação na mesma entidade, o que significa que toda a tramitação deste processo, desde a recepção e análise das queixas até à instrução e decisão, deve passar para a inteira responsabilidade da Comissão, revogando-se todas as competências do Alto Comissariado neste âmbito, o que a Proposta não faz, abrindo espaço a uma ambiguidade totalmente indesejável nesta matéria.

26 de Maio de 2023

k) CIG

No n.º 2 do artigo 3.º, deve ser, salvo melhor opinião, expressamente prevista a representação da CIG.

v) CIP

Em geral

A Proposta de Lei (PL) do Governo tem por objetivo a “concretização da autonomização institucional do combate à discriminação racial face às questões migratórias”, propondo que a Comissão para a

Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) passe a funcionar junto da Assembleia da República, sendo Presidente da Comissão eleito por este órgão de soberania.

Apesar de existirem ligações entre os problemas relacionados com as migrações e as matérias da discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, objeto da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, compreende-se, do ponto de vista conceptual, a justificação para a autonomização das duas áreas.

No entanto, não é perceptível a razão para que este organismo passe a estar na dependência da Assembleia da República.

Até porque, em relação a outros organismos com competências em matéria de discriminação, por exemplo, a CITE (órgão colegial tripartido, com autonomia administrativa e personalidade jurídica, cujos recursos humanos são assegurados pelo IEFP, IP.), ou a CIG (serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa) não foi utilizado o mesmo critério.

Apesar de não serem totalmente compreensíveis as motivações para a necessidade deste órgão ficar na dependência da Assembleia da República, a CIP não se opõe a esta opção.

Em particular

Artigo 7º (Composição)

n.º 2

O Alto Comissariado para as Migrações deixa de presidir à Comissão e não é claro se continua a estar representado.

Assim, questiona-se o seguinte: Faz parte das oito personalidades designadas pelo Governo?

n.º 5

Não se percebe o motivo pelo qual a renovação dos mandatos está limitada a duas, podendo haver situações em que terá de ser nomeado o mesmo representante, em virtude do quadro técnico da organização que o indica ser pequeno.

Artigo 4º (competências)

n.º 1

Há ligeiras diferenças de redação entre as competências aqui referidas para a Comissão, e a redação do artigo 1º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, que define o objeto da Lei, nomeadamente a omissão da expressão “qualquer forma de...” e a inclusão da “língua” como fator de discriminação.

As redações destas duas disposições legais devem ser iguais, pois a Comissão visa acompanhar a aplicação da Lei.

n.º 2

Mantêm-se, no essencial, as competências previstas no artigo 8º da Lei 93/2017, de 23 de agosto, com pequenos ajustamentos, por exemplo, na alínea c) foi eliminado o termo “efetiva” quanto à possibilidade de tornar pública a violação das proibições de discriminação, parece-nos que a expressão devia manter-se.

A PL elimina ainda as alíneas “n) Promover a educação, formação e sensibilização sobre direitos humanos e a prevenção e combate à discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º” e “o) Promover a criação de códigos de boas práticas na luta contra a discriminação em razão dos fatores indicados no artigo 1.º”, sem que tal facto seja justificado.

Artigos 7º, 8º e 9º

Estes artigos tratam de matérias que não eram reguladas pela Lei 93/2017, de 23 de agosto, em particular o estatuto dos membros da Comissão, o Presidente da Comissão e a organização dos serviços de apoio.

Parece haver um lapso no n.º 2 do artigo 9º, quando menciona um diretor executivo, que não é referido na PL.

Questiona-se: Será o Presidente da Comissão?

Artigos 11º e 12º

Estes artigos tratam de matéria que está regulada nos artigos 10º e 11º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.

No artigo 12º da PL foram eliminados os aspetos que estavam previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 11º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto (“3 — Do procedimento de mediação previsto no presente artigo resulta a redação do respetivo acordo de mediação ou de ata em que se consigne o prosseguimento dos autos”; “4 — O procedimento de mediação deve ser célere e implicar o menor número de sessões possível”).

Na perspetiva da CIP não é claro o motivo para a projetada eliminação.

Artigo 16º

*Chama-se a atenção para o facto de, na norma revogatória do **artigo 16º**, não estar prevista a revogação dos artigos 11º e 12º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, o que devia acontecer, pois estas matérias passam a estar reguladas nos artigos 11º e 12º da PL.*

2023-05-30

v) CCP

- *Não se compreendem os motivos pelos quais a CICDR fique na dependência da Assembleia da República, mas no momento não nos opomos;*
- *Opomo-nos à limitação da renovação dos mandatos dos membros, tendo em conta que sabemos que há entidades em que o cumprimento desta disposição estará comprometida.*

PARECER

Proposta de Lei n.º 82/XV (GOV)

Procede à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

Vem o Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitar parecer ao Alto Comissariado para as Migrações, I.P. sobre o *Projeto de Lei n.º 82/XV (GOV)* que *Procede à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial*, o qual passar-se-á a apresentar e analisar.

I. Introdução

De acordo com a exposição de motivos, a Proposta de Lei n.º 82/XV (GOV) em apreciação visa concretizar a *autonomização institucional do combate à discriminação racial, passando a CICDR, a funcionar junto da Assembleia da República*, e dessa forma reforçar a *natureza independente que deve revestir este órgão, prevendo-se, ainda como corolário desta natureza, que o seu presidente seja eleito por esse órgão de soberania*.

Esta Proposta resulta de um compromisso assumido no programa do XXIII Governo Constitucional e também no Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 – Portugal Contra o Racismo, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, de 28 de julho.

II. Análise

1. Muito nos apraz analisar e emitir parecer sobre a **Proposta de Lei n.º 82/XV (GOV)** apresentada junto da Assembleia da República.
2. Esta Proposta apresenta alterações relevantes no âmbito da prevenção e combate à discriminação racial, designadamente, a autonomização e reforço da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, doravante CICDR, enquanto entidade administrativa independente, dotada de poderes de autoridade, que funcionará junto da Assembleia da República.
3. Como ponto prévio, *s.m.o.* o objeto desta Proposta de Lei que prevê a criação da CICDR deveria reforçar a sua

autonomização mais do que a sua criação considerando que a CICDR foi criada em 1999 e a sua designação não se altera.

4. A CICDR atualmente funciona junto do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., adiante ACM, I.P., e tem por missão a prevenção, a proibição e combate a qualquer forma de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, nos termos e limites previstos na Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.
5. A CICDR é presidida pela Alta-Comissária para as Migrações, competindo ao ACM, I.P. assegurar o apoio técnico e administrativo, bem como disponibilizar as instalações necessárias ao seu funcionamento.
6. Entendemos que a autonomização da CICDR, como entidade independente a funcionar junto da Assembleia da República trará mais visibilidade ao trabalho realizado e fortalecerá a sua capacidade de atuação, enquanto entidade promotora de igualdade e da não discriminação racial.
7. A independência da CICDR tem sido defendida pelo Governo, pela sociedade civil, pelas instituições e entidades internacionais, que entendem que só desta forma será possível alcançar um exercício isento e autónomo das competências que lhe são legalmente atribuídas.
8. Debruçando-nos em concreto na Proposta de Lei, ao analisarmos o seu texto, destacamos desde logo alguns pontos que consideramos ser de extrema importância com os quais nos congratulamos, designadamente:
 - a. A manutenção da CICDR enquanto órgão de composição plural, que dispõe de uma formação alargada e de uma formação restrita, sendo esta última composta pelo Presidente e por dois membros eleitos pela CICDR na sua formação alargada, tal como previsto no artigo 3.º da referida Proposta;
 - b. Atendendo ao facto das organizações e representantes da sociedade civil desempenharem um papel fundamental em matéria de defesa de direitos fundamentais, como o Princípio da Igualdade, democracia e Estado de Direito, saudamos a continuidade da participação da sociedade civil na CICDR, através da presença de sete personalidades designadas pelas associações de imigrantes, associações antirracistas, associações de defesa dos direitos humanos e pelas comunidades ciganas, também

previsto no referido artigo 3.º da Proposta;

- c. A introdução do fator “língua” como fator de discriminação (artigo 4.º, n.º 1) a acrescer à origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, permitindo assim salvaguardar situações em que a discriminação tenha sido motivada especificamente pela “língua” bem como alcançar a consonância com o disposto no artigo 13.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, que consagra o Princípio da Igualdade;
 - d. O alargamento do prazo de entrega do relatório anual sobre a situação da igualdade e da não discriminação junto da Assembleia da República previsto no número 5 do artigo 4.º da Proposta que passará para final do primeiro semestre e que atualmente estava previsto até ao final do primeiro trimestre, permitindo uma melhor sistematização dos dados e recolha de mais contributos junto das entidades auscultadas;
 - e. A existência de serviços de apoio próprios afetos à CICDR conforme estabelecido no artigo 9.º que compreenderão duas unidades distintas: uma unidade de direito e sanções e uma unidade de projetos, relações-públicas e internacionais, funções que serão uma mais-valia no futuro para concretizar as várias competências atribuídas à CICDR;
 - f. A afetação à CICDR de orçamento anual, que permitirá recursos financeiros próprios e adequados a cumprir as suas competências;
 - g. A transformação da CICDR em verdadeiro organismo de igualdade (*equality body*) com poderes de representação próprios junto das entidades nacionais e internacionais.
9. A par destas relevantes alterações, verificam-se outras alterações significativas que por estarem diretamente relacionadas com o atual regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem estabelecido pela Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, podem suscitar *prima facie* algumas questões/preocupações.
10. Neste sentido e não obstante as necessárias alterações e adaptações que a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto,

sofrerá com a aprovação da Proposta de Lei n.º 82/XV, importará assinalar algumas alterações que se verificam nesta Proposta e que, s.m.o. merecem reflexão.

11. Primeiramente constata-se que no novo quadro de competências da CICDR estabelecido pela Proposta de Lei n.º 82/XV, em concreto no seu artigo 4.º, a CICDR deixará de ter como competência específica a promoção da educação, formação e sensibilização sobre direitos humanos e a prevenção e combate à discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Esta competência, atualmente prevista na alínea n), do número 2 do artigo 8.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, até agora levado a cabo pela CICDR, reveste-se de extrema importância porque a par de uma resposta sancionatória, os fenómenos de discriminação racial necessitam de promoção de ações de âmbito educativo e preventivo, dada por pessoas com conhecimento especializado e profundo da matéria. Considera-se assim relevante a clarificação da entidade a quem será atribuída esta competência.

12. Por outro lado, verificando-se que a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, se manterá em vigor e que apenas serão revogados os seus atuais artigos 6.º a 9.º, a Proposta em apreciação prevê vários artigos que, não sendo expressamente revogados, apresentam alterações face aos atuais artigos.

13. São o caso do artigo 6.º (Dever de cooperação), artigo 11.º (Pedido de Informação), artigo 12.º (Mediação), artigo 13.º (Denúncia e participação) e artigo 14.º (Registo e organização de dados) da Proposta que, apesar de constituírem normas previstas atualmente na Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto (*vide* correspondência com os artigos 25.º, 10.º, 12.º, 17.º e 23.º, respetivamente), apresentam alterações face à redação existente, não havendo menção à sua revogação na presente Proposta de Lei.

14. Dos artigos acima referidos, destacamos o artigo 13.º (Denúncia e participação) da Proposta em análise que ao prever que *“Qualquer pessoa, singular ou coletiva, que tenha conhecimento de uma prática discriminatória, nos termos lei, pode denunciá-la à CICDR”* procede a uma alteração significativa do atual artigo 17.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, o qual dispõe atualmente o seguinte:

“Artigo 17.º

Denúncia e participação

1 - Qualquer pessoa, singular ou coletiva, que tenha conhecimento de uma prática discriminatória, nos termos da presente lei, pode denunciá-la à Comissão.

2 - Quando a denúncia for apresentada a uma entidade diferente da Comissão, deve a mesma, ao abrigo do princípio da colaboração, remetê-la à Comissão no prazo máximo de 10 dias.

3 - Quando a denúncia respeitar às áreas do trabalho e do emprego e do trabalho independente, deve a Comissão remetê-la à Autoridade para as Condições do Trabalho, no prazo máximo de 10 dias.

4 - Todas as entidades públicas, designadamente as integradas na administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma, bem como as autoridades administrativas independentes e demais pessoas coletivas públicas, têm o dever de participar à Comissão os factos de que tomem conhecimento suscetíveis de serem qualificados como práticas discriminatórias ao abrigo da presente lei.”

15. Neste caso, verifica-se que o dever de remessa obrigatória à CICDR previsto no número 2 do atual artigo 17.º e o dever de participação obrigatória das entidades públicas previsto no número 3 do mesmo artigo, não constam do artigo que prevê a Denúncia e participação. Salvo melhor opinião, será importante salvaguardar o dever que impende sobre as entidades públicas de remessa e denúncia obrigatória à CICDR de situações sempre que tenham conhecimento de factos suscetíveis de consubstanciar práticas discriminatórias previstas e puníveis pela Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.

16. Por fim, parece-nos ser de grande importância que esta Proposta acolha igualmente contributos e o parecer da sociedade civil e demais personalidades ou entidades que trabalhem a temática da discriminação racial.

III. Conclusão

Face ao *supra* exposto, o conteúdo da Proposta de Lei n.º 82/XV (GOV) merece a nossa aceitação, ressalvando-se os aspetos acima assinalados, sendo de reiterar o elevado impacto que esta autonomização trará ao combate à discriminação racial.

Lisboa, 1 de junho de 202

A Alta-Comissária para as Migrações

Sónia
Alexandra
Gaspar Pereira
Sónia Pereira

Assinado de forma digital
por Sónia Alexandra
Gaspar Pereira
Dados: 2023.06.01
15:20:04 +01'00'