Projeto de Lei n.º 77/XV/1.ª

Prevê garantias processuais efetivas na detenção de migrantes e a criação de um projecto-piloto para medidas alternativas à detenção

Exposição de Motivos

Os cidadãos estrangeiros em Portugal que não têm a sua situação regularizada encontram-se numa situação de grande vulnerabilidade em todos os aspetos da sua vida.

O atraso crónico e toda a burocratização do processo de regularização colocam estes cidadãos numa situação em que, por não possuírem documentos, veem o acesso ao trabalho, à saúde, educação e habitação muito dificultados.

A esta vulnerabilidade, junta-se o receio de que a sua situação irregular possa culminar em detenção em centros de instalação temporária. Espaços que não só têm sido criticados pelo Mecanismo de Prevenção Contra a Tortura, como, tal como nos mostram outros países, não se apresentam como a melhor solução.

Em Portugal, existe apenas um Centros de Instalação Temporária (CIT) para detenção de migrantes, situado no Porto, a Unidade Habitacional de Santo António (UHSA). Existem, depois, Espaços Equiparados aos Centros de Instalação Temporária (EECIT), todos eles alojados nas zonas internacionais dos aeroportos. A UHSA destina-se principalmente à detenção de imigrantes que aguardam a execução de uma medida de afastamento do território nacional, bem como de indivíduos que aguardam a execução de pena acessória de expulsão, após cumprirem uma sentença de prisão ou em caso de antecipação da pena de expulsão. Em regra, os estrangeiros cuja entrada no país é recusada, bem como os requerentes de asilo aos quais se aplica a detenção, são mantidos no EECIT.

Conforme refere o relatório de Mecanismo Nacional de Prevenção[1] do Provedor de Justiça de 2019, as condições e desafios que caracterizam cada um destes locais de detenção são extremamente diversos, embora todos eles possam acomodar pessoas durante o período máximo permitido por lei, concretamente de 60 dias. Acrescenta do documento que "se no único CIT existente as condições de detenção em si mesmas – à exceção dos chamados "quartos-cela" – não se mostram particularmente inquietantes, o mesmo não se pode dizer dos EECIT".

Tal como referido no Relatório de 2018, devem ser tomadas medidas no sentido de limitar, dentro do possível, a permanência dos detidos em EECIT para além das 48 horas. No decurso de 2019, a Provedora de Justiça consultou várias instituições pertencentes ao Grupo de Trabalho em Migrações e Direitos Humanos da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI), para aferir dos casos de detenção de migrantes em centros localizados nos aeroportos. Todos os países consultados apenas detêm imigrantes em tais espaços durante um período máximo de 48 horas.

Importa dar conta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que tem, por diversas vezes, condenado os Estados-Parte por violação do Art. 3.º (proibição de tortura, tratamentos desumanos e degradantes) e/ou do Art. 5.º (direito à liberdade e segurança) da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, em casos referentes, precisamente, às condições de detenção de migrantes e requerentes de asilo em zonas de trânsito localizadas nos aeroportos.

Existem, no entanto, medidas alternativas à detenção administrativa, como é exemplo o registo temporário nas autoridades, apresentações periódicas ou outras, que demonstram que existem alternativas à detenção e que esta deve ser unicamente utilizada em ultima ratio.

Veja-se aliás, que foi num centro de detenção temporária que ocorreu o brutal assassinato de Ihor Homeniuk, que espoletou o processo de reestruturação do SEF.

[1] Mecanismo Nacional de Prevenção - 2019

Por isso, com a presente iniciativa, o Pessoas-Animais-Natureza (PAN) propõe que seja criado um projeto-piloto para que sejam estudadas, com vista a serem implementadas, medidas alternativas à detenção e ainda introduzir um conjunto de alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com o objetivo de garantir uma resposta mais justa, proporcional e respeitadora dos direitos fundamentais dos migrantes em Portugal, nomeadamente no que respeita às condições e critérios da sua detenção administrativa, às garantias processuais mínimas, ao acesso a apoio jurídico eficaz, ao respeito pela comunicação numa língua compreendida e ao acompanhamento por entidades externas independentes.

As alterações agora propostas visam eliminar a arbitrariedade associada à aplicação da medida de detenção, garantindo que a mesma é fundamentada em situações excecionais, como a inexistência de processo de regularização pendente, a inexistência de requisitos para a regularização, o incumprimento de prazo de abandono voluntário sem pendência de processo de regularização ou incumprimento de medida de interdição de entrada.

Apesar da legislação prever revisões da medida detentiva a cada 8 dias, na prática, tais revisões não ocorrem, sendo comum a permanência em detenção por períodos de até 60 dias, por via da aceitação automática da proposta da entidade competente pelos tribunais. Importa, assim, sensibilizar os magistrados para a necessidade de garantir uma análise casuística e regular da legalidade e proporcionalidade da medida privativa da liberdade.

Adicionalmente, verifica-se que a maioria dos advogados oficiosos não possui formação especializada em Direito das Migrações, sendo necessário que, aquando da inscrição no sistema de apoio judiciário, conste uma área autónoma relativa à Lei de Estrangeiros e à Lei de Asilo, à semelhança do que ocorre com o Direito da Família.

Tendo em consideração o elevado grau de vulnerabilidade social e psicológica da população migrante em contexto de detenção, e o desconhecimento da língua ou inexistência de elos familiares, propõe-se que a presença de entidades externas independentes seja legalmente

assegurada, garantindo a monitorização dos direitos humanos e o apoio nos centros de detenção.

Por fim, deve ser promovida a dignidade dos espaços de detenção, em cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/97, de 17 de abril, impondo à ANA – Aeroportos de Portugal o dever de manter instalações condignas para os passageiros impedidos de entrar no território nacional. Várias denúncias têm sido feitas quanto à não ampliação do Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária (EECIT) no aeroporto de Lisboa, pelo que urge garantir a sua adequação.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei prevê garantias processuais efectivas na detenção de migrantes e a promoção de um projecto-piloto para medidas alternativas à detenção, procedendo, para o efeito à alteração à Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho

São alterados os artigos 38.º e 146.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional que passa a ter a seguinte redação:

Artigo 38.º

Representação Parlamentar

Decisão e notificação

1 - (...).

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

5 - A detenção de cidadãos estrangeiros em posto de fronteira apenas pode ocorrer em casos excecionais, devidamente fundamentados, nomeadamente quando se verifique:

a) A inexistência de processo de regularização pendente;

b) A inexistência de requisitos legais para a regularização;

c) O incumprimento de prazo de abandono voluntário sem processo pendente; ou

d) O incumprimento de medida de interdição de entrada.

Artigo 146.º-A

Condições de detenção

1 - (...).

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).

6 - (...).

7 - (...).

8 - É assegurada a presença de uma entidade externa que desempenhe o papel de monitorização do respeito pelos direitos humanos, apoio social e psicológico nos centros de detenção."

Artigo 3.º

Medidas alternativas à detenção

1- É criado um projeto-piloto destinado ao estudo, desenvolvimento e implementação de medidas alternativas à detenção administrativa de cidadãos estrangeiros, com vista à redução do recurso à privação de liberdade, respeitando os direitos fundamentais e a dignidade dos migrantes.

2 - O projeto-piloto deverá incluir, designadamente, a avaliação de soluções como apresentações periódicas a autoridades, obrigações de residência, medidas de apoio social e jurídico, e outras medidas adequadas que assegurem o cumprimento das obrigações legais sem necessidade de detenção.

3 - O desenvolvimento do projeto-piloto deverá contar com a colaboração das entidades públicas e organizações da sociedade civil especializadas em direitos humanos, migrações e apoio social.

4 - O Governo deverá elaborar um relatório anual sobre a execução e resultados do projeto-piloto, com recomendações para a sua eventual expansão ou adaptação, devendo o primeiro relatório ser apresentado no prazo máximo de 24 meses após a entrada em vigor da presente lei.

Artigo 4.º

Formação jurídica especializada e apoio judiciário

O Governo promove, em articulação com a Ordem dos Advogados, a criação de uma área autónoma de especialização no sistema de apoio judiciário relativa ao direito das migrações, asilo e estrangeiros.

Artigo 5.º

Condições materiais da detenção

O Governo assegura, em articulação com a ANA – Aeroportos de Portugal, o cumprimento integral da Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/97, de 17 de abril, quanto à dignidade das instalações dos espaços de detenção nos aeroportos nacionais, nomeadamente no EECIT do aeroporto de Lisboa.

Artigo 6.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 30 de junho de 2025

A Deputada,

Inês de Sousa Real