ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2002) 33
Version portugaise
Portuguese version

Comissão Europeia
Contra o Racismo e a Intolerância

SEGUNDO RELATÓRIO SOBRE PORTUGAL

Adoptado em 20 de Março de 2002

Estrasburgo, 4 de Novembro de 2002

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Para informações complementares sobre os trabalhos da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) e sobre outras actividades do Conselho da Europa deste domínio, é favor dirigir-se ao:

Secrétariat da ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visite o nosso espaço web : www.coe.int/ecri

ÍNDICE

PREFÁCIO **5**

RESUMO GERAL **6**

SECÇÃO I: PANORÂMICA DA SITUAÇÃO **7**

A. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS 7

B. NORMAS CONSTITUCIONAIS E OUTRAS NORMAS FUNDAMENTAIS 8

C. NORMAS EM MATÉRIA DE DIREITO PENAL 8

D. NORMAS EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO 10

- Lei n.º 134/99 sobre a proibição da discriminação no exercício dos direitos por motivos fundados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. 10
- Outras Disposições 11

E ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS E OUTRAS INSTITUIÇÕES 12

- O Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas 12
- O Provedor de Justiça 13

F. ACOLHIMENTO E ESTATUTO DOS NÃO-NACIONAIS 14

- Refugiados e Requerentes de Asilo 14
- Imigração 15

G. EDUCAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO 15

H. ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS 16

- Acesso ao Ensino 16

I EMPREGO 17

J. GRUPOS VULNERÁVEIS 18

- Imigrantes 18
- Ciganos 18

K. ACOMPANHAMENTO DA SITUAÇÃO 18

L. CONDUTA DOS REPRESENTANTES DA LEI 19

SECÇÃO II: PROBLEMAS PARTICULARMENTE PREOCUPANTES **19**

M. IMIGRAÇÃO 19

- Processo de Regularização dos Imigrantes em Situação Irregular 19
- Relações com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) 21
- Imigrantes Originários dos Países Africanos Lusófonos e Imigrantes Originários dos Países da Europa Central e Oriental 22

N. CIGANOS 23

BIBLIOGRAFIA **27**

ANEXO **31**

Prefácio

A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) é um mecanismo, composto de peritos independentes, instituído pelo Conselho da Europa. O seu objectivo é o de lutar contra o racismo, a xenofobia, o antisemitismo e a intolerância ao nível pan-europeu e no âmbito da protecção dos Direitos do Homem.

Uma das vertentes do programa de actividades da ECRI é constituída pela sua abordagem país a país através da qual analisa a situação em cada um dos Estados membros do Conselho da Europa no que diz respeito ao racismo e à intolerância, formulando sugestões e propostas para o tratamento dos problemas identificados.

Em finais de 1998, a ECRI terminou o primeiro ciclo dos seus relatórios país a país para o conjunto dos Estados membros. O primeiro relatório da ECRI sobre Portugal data de 18 de Setembro de 1997 (tendo sido publicado em Junho de 1998). A segunda etapa dos trabalhos país a país, que começou em Janeiro de 1999, deu lugar à elaboração de um segundo relatório sobre cada um dos Estados membros. O objectivo destes segundos relatórios é o de assegurar o acompanhamento das propostas contidas nos primeiros relatórios, actualizar as informações que deles constam, e fornecer uma análise mais aprofundada sobre algumas questões de particular interesse nos países em questão.

Uma etapa importante nos trabalhos país a país da ECRI é o processo de diálogo confidencial com as autoridades nacionais do país em causa antes da adopção definitiva do relatório. Um novo procedimento na elaboração dos segundos relatórios é constituído pela organização de uma visita de contacto para os relatores da ECRI previamente à elaboração dos mesmos relatórios.

A visita de contacto a Portugal teve lugar entre 6 e 8 de Novembro de 2001. Esta visita permitiu que os relatores se encontrassem com os representantes de diferentes ministérios e administrações públicas nacionais ligados a questões abrangidas pelo mandato da ECRI. A ECRI agradece vivamente às autoridades nacionais portuguesas pela sua total cooperação na organização e na realização desta visita. A ECRI deseja também agradecer a todas as pessoas que receberam a delegação da ECRI, à qual forneceram informações valiosas sobre os respectivos domínios de competência. A ECRI deseja igualmente agradecer ao agente de ligação nacional português, cuja eficiência e colaboração foram fortemente apreciadas pelos relatores da ECRI.

A ECRI agradece ainda todos os representantes de ONG que teve a ocasião de encontrar aquando da sua visita de contacto, pelas informações bastante úteis que lhe foram transmitidas.

O relatório que segue foi elaborado pela ECRI, sob a sua única responsabilidade. Abrange a situação à data de 20 de Março de 2002; qualquer desenvolvimento que tenha ocorrido posteriormente a esta data não é incluído na análise que segue nem tido em conta nas conclusões e propostas que constam deste relatório.

Resumo Geral

Nos últimos anos, Portugal desenvolveu medidas de luta contra o racismo e a intolerância, nomeadamente com a adopção da lei n.º 134/99 que proíbe a discriminação racial. Diversas iniciativas foram igualmente tomadas para favorecer a inserção dos imigrantes e dos Ciganos no ensino e no mundo do trabalho. Portugal também se tem esforçado na sensibilização dos membros da polícia e da magistratura para os direitos do Homem. Além disso, fez a declaração que atribui competências ao Comité para a Eliminação da Discriminação Racial para receber das queixas individuais.

Todavia, persistem alguns problemas na aplicação da legislação destinada a lutar contra o racismo e a discriminação, cuja aplicação fica aquém da protecção prevista pela legislação existente. Os imigrantes e os Ciganos encontram-se muitas vezes em situação de grande precariedade devido ao mau funcionamento da administração, de que resultam obstáculos e atrasos na obtenção da garantia dos direitos dessas pessoas, que se vêem assim confrontadas com actos de discriminação na sua vida quotidiana. A falta de dados precisos e suficientes relativos a estes actos torna difícil a avaliação do impacto das medidas tomadas na luta contra o racismo e a intolerância.

No presente relatório, a ECRI recomenda às autoridades portuguesas que tomem medidas suplementares para melhor combater o racismo e a intolerância em vários domínios. Estas recomendações dizem essencialmente respeito: à necessidade de uma aplicação efectiva das disposições legislativas em vigor; à adopção de medidas que permitam melhorar o funcionamento das administrações e das forças da ordem em relação aos grupos minoritários; à criação de um órgão independente especializado na luta contra o racismo; ao melhoramento da aplicação das normas por que se regem os processos relativos aos requerentes de asilo; à protecção dos imigrantes contra os abusos em matéria de emprego; à informação e à sensibilização do público em matéria de luta contra o racismo e a intolerância.

SECÇÃO I: PANORÂMICA DA SITUAÇÃO

A. Instrumentos Jurídicos Internacionais

1. Portugal assinou e ratificou um grande número de instrumentos jurídicos internacionais relativos à luta contra o racismo e a intolerância. A ECRI congratula-se com a assinatura por Portugal do Protocolo n.º12 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em 4 de Novembro de 2000, e espera que Portugal proceda à sua ratificação tal como previsto, tão rapidamente quanto possível. Portugal ratificou a Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais por decreto de 25 de Junho de 2001 e a ECRI regozija-se com o facto de esta Convenção entrar em vigor em Portugal em 1 de Setembro de 2002. A ECRI saúda Portugal por ratificar a Carta Social Europeia revista que entra em vigor em 1 de Julho de 2002. A ECRI congratula-se por saber que Portugal ratificou a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, em 15 de Outubro de 2001. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a assinar e ratificar a Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local e a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias.

2. A ECRI felicita-se com a declaração feita por Portugal, em 25 de Agosto de 2001, ao abrigo do artigo 14.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Esta declaração reconhece a competência do Comité definido por esta Convenção para receber e examinar petições indivíduais. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a divulgar junto do público, de forma tão ampla quanto possível, o mecanismo de petições indivíduais instituído no âmbito desta declaração.

3. A ECRI nota que, em aplicação do artigo 8.º da Constituição Portuguesa, as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem jurídica interna após a sua publicação oficial sendo por isso aplicáveis pelos tribunais portugueses durante a sua vigência, isto é, enquanto estas normas vincularem internacionalmente Portugal.

4. Segundo o artigo 13.º da Constituição, “todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei“ e “ninguém pode 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 ou condição social”. O artigo 13.º que apenas visa os cidadãos deve ler-se em complementaridade com o artigo 15.º, n.º1 da Constituição, o qual prevê que “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”. Todavia, exceptuam-se do disposto no número citado os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses (artigo 15.º, n.º2).

B. Normas Constitucionais e outras Normas Fundamentais

5. Sob reserva de reciprocidade, alguns direitos em princípio reservados aos nacionais portugueses podem ser concedidos aos estrangeiros dos países de língua portuguesa. Igualmente, sob reserva de reciprocidade e sem prejuízo das normas relativas à cidadania europeia, a lei pode atribuir aos estrangeiros a capacidade eleitoral activa e passiva para as eleições dos órgãos das autarquias locais.

6. O artigo 16.º, n.º2, da Constituição prevê que os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e aplicados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Segundo o artigo 18.º, n.º1, "os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas", o que inclui, segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, as relações entre pessoas privadas.

7. No seguimento de uma reforma da Constituição em 1997, o artigo 46.º, n.º4, proíbe as organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista. A lei n.º 64/78 proíbe mais especificamente as organizações fascistas e a lei n.º 28/82 determina a competência do Tribunal Constitucional para declarar que uma organização tem um carácter fascista e lhe retirar, assim, a sua personalidade jurídica. Em princípio, as disposições legais mencionadas aplicam-se apenas nos casos de uma organização fascista e não nos casos de uma organização exclusivamente racista. Todavia, o artigo 240.º do Código Penal permite punir a constituição de uma organização racista bem como o facto de participar na organização ou de lhe prestar assistência, incluindo o seu financiamento[1]. Não obstante, a ECRI considera que, a inclusão das organizações racistas no âmbito da competência do Tribunal Constitucional, prevista pela lei n.º 28/82, e relativa às organizações fascistas, permitiria lutar mais eficazmente contra as organizações que, embora não perfilhem uma ideologia fascista, apresentem um carácter racista.

8. O artigo 160.º, n.º1, alínea d), da Constituição prevê que os deputados judicialmente condenados por crime de participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista, percam o respectivo mandato. Esta disposição nunca foi aplicada.

C. Normas em Matéria de Direito Penal

9. O direito penal português contém várias disposições que visam lutar contra o racismo e a intolerância; tais disposições abrangem o incitamento ao ódio racial, a difamação e a injúria, bem como as práticas discriminatórias.

---

[1] *Ver: Normas em Matéria de Direito Penal.*

10. O artigo 239.º do Código Penal define e proíbe o genocídio, o incitamento público e directo ao genocídio, bem como a associação com vista à prática de genocídio. O artigo 240.º do Código Penal visa lutar contra a discriminação racial ou religiosa. O n.º1 deste artigo condena todo aquele que fundar ou constituir organizações ou desenvolver actividades de propaganda organizada que incitem à discriminação, ao ódio ou à violência raciais ou religiosas, ou que os encorajem. Proíbe igualmente a participação ou a assistência, incluindo o seu financiamento, a estas organizações ou actividades de propaganda organizada. O n.º2 do artigo 240.º condena todo aquele que, em reunião pública, por escrito destinado a divulgação ou através de qualquer meio de comunicação social, provoque actos de violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica, nacional ou religiosa, com a intenção de incitar à discriminação racial e religiosa ou de a encorajar. É também punido todo aquele que, em reunião pública, por escrito destinado a divulgação ou através de qualquer outro meio de comunicação social, difamar ou injuriar uma pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica, nacional ou religiosa, nomeadamente através da negação de crimes de guerra ou contra a paz e a humanidade, com intenção de incitar à discriminação racial ou religiosa ou de a encorajar. O artigo 240.º não foi objecto de qualquer aplicação em 1998 e 1999. Desde 2000, dez processos foram instaurados com base nesta disposição; mas, até à data, apenas três findaram. Todavia, a ECRI pensa que, devido em parte à dificuldade em se provar a existência de motivos racistas na prática do acto, este número não quantifica os actos racistas realmente cometidos. Em alguns casos, os juízes preferiram condenar os autores com base noutras disposições legais que não o artigo 240.º, embora o Ministério Público tenha requerido uma condenação fundamentando-se neste artigo. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a promover a aplicação das disposições do artigo 240.º e a propor a todos os actores implicados no sistema judicial penal, da polícia aos juízes, incluindo o Ministério Público, actividades de sensibilização e acções de formação inicial e contínua neste domínio. De igual modo, apela às autoridades portuguesas para que sensibilizem ainda mais os actores do sistema judicial para uma prevenção activa de crimes motivados pelo racismo e de práticas de incitamento à discriminação e à violência raciais.

11. Segundo o artigo 132.º, n.º2, alínea f), do Código Penal, que dispõe sobre o homicídio, a motivação do ódio racial, religioso ou político constitui uma circunstância agravante do crime, conduzindo a uma pena mais severa. Esta circunstância agravante pode igualmente ter um papel no caso de ofensa à integridade física em virtude do artigo 146.º do Código Penal. Todavia, não existe qualquer cláusula geral que preveja que a motivação racista constitui uma circunstância agravante relativamente a todos os crimes. Tal significa que, para os outros crimes, cabe ao juíz decidir caso a caso se a motivação racial constitui uma circunstância agravante do crime. Sem contestar esta latitude concedida aos magistrados no estado actual da legislação, a ECRI prefere uma aproximação mais sistemática e mais constante na luta contra os crimes de natureza racista ou xenófoba. Sobre esse assunto lembra a sua recomendação de política geral n.º1, na qual recomenda que os crimes comuns de natureza racista ou xenófoba sejam identificados como crimes específicos ou que preveja no sentido de os tribunais deverem considerar as motivações racistas enquanto circunstâncias agravantes.

12. A ECRI nota com satisfação que, para todos os crimes de natureza racista ou xenófoba referidos, a lei n.º 20/96 prevê a possibilidade de as associações de comunidades de imigrantes, as associações antiracistas ou de defesa dos direitos do Homem intervirem na qualidade de "assistentes" nos processos penais sem que a vítima o solicite, salvo se esta se opuser expressamente.

13. A ECRI já sublinhara no seu primeiro relatório que a liberdade de imprensa está sujeita a restrições no que diz respeito à integridade moral dos cidadãos, à veracidade e à objectividade dos factos reportados, bem como à defesa da ordem pública e da democracia[2]. O uso abusivo da imprensa, nomeadamente por intermédio da difamação e da injúria, é penalmente sancionado.

D. Normas em Matéria de Direito Civil e Administrativo

- ***Lei n.º 134/99 sobre a proibição da discriminação no exercício de direitos por motivos fundados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.***

14. A lei n.º 134/99, de 28 de Agosto de 1999, proíbe a discriminação no exercício dos direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. A discriminação racial é definida no artigo 3.º como distinção, exclusão, restrição ou preferência em função da raça, cor, ascendência, origem nacional ou étnica, que tenha por objectivo ou produza como resultado a anulação ou restrição do reconhecimento, fruição ou exercício, em condições de igualdade, de direitos, liberdades e garantias ou de direitos económicos, sociais e culturais.

15. Consideram-se práticas discriminatórias as acções ou omissões cometidas pelos motivos referidos; a tentativa e a negligência são puníveis. O artigo 4º. da lei enumera em pormenor estas práticas nomeadamente em domínios tão variados como o emprego, o acesso aos bens e serviços, o exercício de uma actividade económica, a venda ou o arrendamento de imóvel, o acesso aos locais abertos ao público, a saúde, o ensino. Estas práticas incluem a adopção – pelos órgãos, funcionários ou agentes da administração directa ou indirecta do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais – de acções que condicionam ou limitam o exercício de um direito qualquer. É igualmente visada a adopção de um acto em que, publicamente ou com intenção de ampla divulgação, pessoa singular ou colectiva emita uma declaração ou transmita uma informação em virtude da qual um grupo de pessoas seja ameaçado, insultado ou aviltado por motivos de discriminação racial.

16. A lei n.º 134/99 prevê que possam ser infligidas sanções administrativas às pessoas singulares e colectivas, tanto públicas como privadas. Os actos discriminatórios são punidos com multa, sem prejuízo da responsabilidade civil do agente nem da aplicação de outras sanções, se for caso disso. Em virtude do artigo 10.º da lei n.º 134/99, mas também do artigo 4.º do decreto-lei de aplicação n.º 111/2000, os agentes de actos discriminatórios podem ser objecto, além de

[2] *Decreto-Lei 85-C/1975*

uma multa, de sanções acessórias em função da gravidade da infracção. Estas sanções incluem nomeadamente a publicação da decisão, a suspensão do exercício de profissões ou actividades cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública, a proibição de participar em concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou a suspenção de uma licença. Se os factos forem também passíveis de sanção penal, o agente é apenas objecto de uma condenação penal.

17. A ECRI nota que qualquer pessoa que tenha conhecimento de uma situação susceptível de constituir uma infracção deve comunicá-la, seja directamente à Inspecção Geral do Ministério competente[3], seja ao Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas ou à Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação, órgão criado pela lei n.º 134/99, os quais devem transmitir o processo à Inspecção-Geral competente[4]. Esta deve instruir o processo e comunicá-lo de seguida à Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação, acompanhado de um relatório final. A decisão de aplicar uma multa e sanções acessórias cabe ao Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, mediante parecer da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial[5]. Esta decisão é susceptível de recurso para o tribunal comum do local onde a infracção tenha sido praticada. A ECRI nota que, nos termos da lei n.º 134/99, os seus prescritos devem ser interpretados e integrados em conformidade com os instrumentos internacionais de protecção dos direitos do Homem pertinentes.

18. Em virtude de esta lei ser recente e de a Comissão prevista para a sua aplicação ter sido criada há muito pouco tempo, nenhuma sanção foi aplicada até ao momento com base neste fundamento. Todavia, a ECRI verifica que, dos processos em curso, alguns aguardam apenas os pareceres da Comissão e a decisão do Alto Comissário para a sua conclusão. Estes processos dizem respeito maioritariamente a actos praticados por particulares, tal como a recusa do acesso ao emprego ou a recusa em alugar um alojamento, mas também a actos cometidos por parte das autoridades públicas, como sejam a recusa na entrega de certificados ou limitações impostas à liberdade de circular com base num dos motivos previstos pela lei. A ECRI nota igualmente que os actos que são objecto de investigação foram referidos quer por particulares, quer por associações de defesa dos direitos do Homem, quer pelo próprio Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas. A ECRI felicita-se com a adopção da lei n.º 134/99 e espera que seja objecto de uma aplicação rigorosa por parte dos órgãos competentes de modo a lutar eficazmente contra todos os actos de carácter discriminatório.

- *Outras Disposições*

19. Em matéria de direito civil, a ECRI nota que, de entre as disposições civis às quais as pessoas vítimas de actos discriminatórios podem apelar, o artigo 483.º do Código Civil prevê a possibilidade de o autor de um facto ilícito ser civilmente

---

[3] *Por exemplo, a Inspecção Geral de Trabalho será competente em caso de infracção por parte do empregador.*

[4] *Ver: Alto Comissário para a Imigração e Minorias Etnicas, n.ºs 21 a 23.*

[5] *Ver n.º23.*

responsável, bem como a possibilidade de uma indemnização pelos danos sofridos. Todavia, esta disposição não foi ainda objecto de aplicação no âmbito da discriminação racial. O artigo 70.º do Código Civil permite que os indivíduos proponham uma acção em juízo para se proteger contra qualquer ofensa ilícita à sua personalidade física ou moral. Além disso, em caso de ofensa, permite que a pessoa ameaçada ou ofendida possa requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida. O artigo 70.º não parece ter sido aplicado em casos de ofensa ilícita de natureza racista. Em consequência, a ECRI encoraja as autoridades portuguesas a chamar a atenção do público e dos juristas para a possibilidade de recorrer aos artigos 483.º e 70.º do Código Civil em caso de discriminação racial.

E Órgãos Especializados e Outras Instituições

- *O Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas*

20 O Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas foi criado por uma lei orgânica de 1996. Depende da Presidência do Conselho de Ministros e é dotado de uma autoridade especial em virtude da sua relação directa com o Primeiro Ministro. Dispõe de um Gabinete equivalente ao de Sub-Secretário de Estado e de uma competência transversal que inclui a consulta e o diálogo com as entidades que representam os imigrantes ou as minorias étnicas em Portugal. Elabora estudos temáticos sobre a inserção dos imigrantes e das minorias étnicas em colaboração com os parceiros sociais, as instituições de solidariedade e com outras entidades públicas ou privadas intervenientes neste domínio. O seu papel é o de contribuir para a melhoria das condições de vida dos imigrantes em Portugal e a eliminação das discriminações, e combater o racismo e a xenofobia, bem como a exclusão. Acompanha de igual modo as acções das autoridades administrativas encarregadas das questões de entrada, permanência e saída dos estrangeiros em Portugal e propõe medidas normativas de apoio aos imigrantes e às minorias étnicas.

21. O Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas coordena o “Grupo de trabalho interministerial para os ciganos” e, desde 2000, o “Grupo de trabalho interministerial sobre a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa”. Na determinação das políticas de integração social e de luta contra a exclusão, o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas é coadjuvado por um Conselho Consultivo para as questões da imigração, criado em 1998, no qual participam as instituições de solidariedade social, os parceiros sociais e as associações representantes de imigrantes. A ECRI congratula-se com a criação de Grupos interministeriais para a imigração e os Ciganos. Felicita-se igualmente pela criação do Conselho Consultivo e encoraja as autoridades portuguesas a ter devidamente em conta os seus pareceres, devendo fornecer-lhe todos os meios necessários ao desempenho do seu papel nas melhores condições.

22. O Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas é igualmente competente para aplicar as sanções nos termos da lei n.º 134/99 mencionada na secção relativa às normas de direito civil e administrativo[6]. Nesse sentido, apoia-se no parecer da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial a que preside, a qual é composta por dois membros da Assembleia da República, dois representantes do Governo, dois representantes, respectivamente, de associações de imigrantes, associações anti-racistas, sindicatos, associações patronais e de associações de defesa dos direitos do Homem, bem como por três personalidades designadas pelos outros membros. Esta Comissão é igualmente competente para recolher informações relativas aos actos discriminatórios, propor a adopção de medidas legislativas que permitam prevenir as discriminações e promover a realização de estudos e inquéritos neste domínio. Esta Comissão foi nomeada recentemente e a ECRI espera que lhe sejam concedidos todos os meios necessários para trabalhar eficazmente.

- ***O Provedor de Justiça***

23. A ECRI já referia no seu primeiro relatório a existência do Provedor de Justiça, Ombudsman português, personalidade independente, designada pela Assembleia da República. As suas principais funções consistem em defender e promover os direitos, as liberdades, as garantias e os interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, por meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos. É competente para receber as reclamações provenientes de nacionais e de não-nacionais contra acções ou omissões dos poderes públicos. Não dispõe de poder decisório mas pode dirigir recomendações gerais e específicas. Pode igualmente assinalar as deficiências de uma lei, propor a sua alteração ou revogação ou mesmo a adopção de novas legislações. O Provedor de Justiça é competente para solicitar ao Tribunal Constitucional que declare inconstitucionais ou ilegais quaisquer normas, ou aprecie as inconstitucionalidades por omissão. Para o exercício da sua missão, tem o poder de efectuar, sem aviso prévio, visitas de inspecção a serviços da administração, a qualquer nível, proceder a audições e realizar inquéritos.

24. A ECRI nota que o Provedor de Justiça abordou um certo número de questões ligadas ao problema do racismo que dizem respeito aos não-nacionais e à comunidade cigana, nomeadamente a adopção de recomendações. Refira-se a título de exemplo a sua intervenção no caso de uma directiva da polícia, a qual exigia que os motoristas de táxi conduzissem à Esquadra para registo prévio os clientes de origem africana quando estes desejassem dirigir-se a determinados bairros desfavorecidos. O Provedor de Justiça obteve a anulação desta directiva. A ECRI encoraja o Provedor de Justiça a prosseguir prioritariamente a luta contra o racismo e a intolerância mantendo-se vigilante neste domínio.

---

[6] *Ver n.º17*

25. Como a ECRI indicou no seu primeiro relatório, é desejável criar em Portugal um órgão independente especializado na luta contra o racismo e a discriminação racial. Sobre este ponto, encoraja as autoridades a inspirarem-se na sua recomendação de política geral n.º2 relativa à criação de órgãos especializados na luta contra o racismo e a intolerância a nível nacional.

F. Acolhimento e Estatuto dos Não-Nacionais

- *Refugiados e Requerentes de Asilo*

26. De acordo com o artigo 33.º da Constituição, "o direito de asilo é garantido aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana". Portugal recebe relativamente poucos pedidos de asilo, comparado com outros países da Europa. A lei n.º 15/98 substituiu a lei n.º 70/93 e definiu um novo regime jurídico em matéria de asilo.

27. O processo de pedido de asilo passa-se em duas fases, uma de apreciação da admissibilidade e uma de concessão. Na fase de admissibilidade, o requerente de asilo deve apresentar o pedido num prazo de oito dias a qualquer autoridade policial, e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) notifica-o para prestar declarações, informando do facto o Conselho Português para os Refugiados (CPR), organização não governamental independente e encarregue de assistir os requerentes de asilo[7]. Durante esta fase, os requerentes de asilo são colocados num centro de acolhimento gerido pelo CPR. A decisão proferida pelo SEF sobre a admissibilidade do pedido deve ser tomada no prazo de vinte dias a contar da data de apresentação do pedido. Caso o pedido seja rejeitado, por parte do SEF, o requerente pode solicitar a sua reapreciação com efeito suspensivo pelo Comissariado Nacional para os Refugiados. Se a rejeição for confirmada por esta instituição, o requerente pode recorrer da decisão para o tribunal administrativo de circulo. O recurso judicial não tem efeito suspensivo, o que traz consequências objecto de críticas[8].

28. Se o pedido de asilo tiver sido admitido, o processo entra na fase de concessão. É atribuída ao requerente uma autorização de residência provisória que lhe concede o direito de trabalhar e também assistência médica nas mesmas circunstâncias que os cidadãos portugueses. O pedido de asilo é então objecto de um parecer do Comissário Nacional para os Refugiados e de comentários por parte do CPR, cabendo a decisão final ao Ministério da Administração Interna. Da recusa do pedido de asilo, cabe recurso com efeito suspensivo para o Supremo Tribunal Administrativo.

---

[7] *O CPR substituiu o Alto-Comissário das Nações Unidas para os refugiados que fechou o seu escritório em Portugal em 1998.*

[8] *Ver n.º31.*

29. Para os pedidos de asilo apresentados nos postos fronteiriços e, designadamente, nos aeroportos – o que corresponde à grande maioria dos casos – a lei n.º 15/98 prevê um processo especial que implica prazos mais curtos. As pessoas sujeitas a este processo são mantidas na áera internacional do aeroporto ou do porto em questão. Foi recentemente aberto na área internacional do aeroporto de Lisboa um centro de retenção para as pessoas cujo processo se encontre na fase de admissibilidade.

30. No que se refere à fase de admissibilidade do pedido de asilo, a atenção da ECRI incidiu num determinado número de problemas. A ECRI está preocupada com relatórios segundo os quais, contrariamente às disposições legais, não têm sido garantidos, na prática, quer o apoío jurídico gratuito, quer a assistência médica a requerentes de asilo que não dispõem de autorização para trabalhar. Ora, foi referido que alguns requerentes de asilo, na fase de admissibilidade, trabalham clandestinamente para poder sobreviver. A ECRI está igualmente preocupada com o facto de o recurso para o tribunal administrativo de circulo não ter efeito suspensivo, o que significa que a expulsão é sempre possível. Ora, em caso de expulsão e de pedido de asilo a ser admitido em seguida, a pessoa expulsa pode deparar-se com dificuldades, entre outras financeiras, para regressar a Portugal. Por outro lado, embora o recurso para tribunal administrativo tenha uma duração média de nove meses e, nalguns casos, tenha levado dois anos para ser decidido, o requerente de asilo não beneficia, durante este período, de assistência social ou médica apropriadas e não lhe é permitido trabalhar. Assim, depende totalmente da ajuda benévola das associações e pode ser tentado a trabalhar ilegalmente.

31. No que diz respeito aos pedidos de asilo apresentados nos postos fronteiriços, a ECRI recomenda às autoridades portuguesas que assegurem que a necessidade de um tratamento célere não impeça a apreciação aprofundada e escrupulosa do pedido.

- ***Imigração***

32. A ECRI trata a questão relativa à imigração na Secção II do presente relatório.

G. Educação e Sensibilização

33. A ECRI regozija-se com a introdução nos programas escolares da disciplina de educação cívica, em conjunto com muitas outras iniciativas positivas. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a dar especial ênfase ao ensino dos direitos do Homem e da tolerância nesses programas. A ECRI considera que, mesmo se o conteúdo deste ensino é estabelecido a nível nacional, o mesmo deve beneficiar de alguma flexibilidade para responder às necessidades locais mais específicas em matéria de luta contra a intolerância.

34. Na sua recomendação de política geral n.º1 sobre a luta contra o racismo, a xenofobia, o antisemitismo e a intolerância, a ECRI recomenda que os Estados membros "zelem para que os programas escolares, na área de história por exemplo, sejam elaborados de modo a valorizar mais a diversidade cultural". A ECRI encoraja as autoridades portuguesas para que a educação para a tolerância

e o respeito pela diferença ocupem um lugar de destaque. Ademais, a ECRI considera ser extremamente benéfico familiarizar os alunos, no âmbito dos programas escolares, com os contributos positivos resultantes da imigração e da diversidade cultural em Portugal[9].

35. A ECRI nota com satisfação que acções de formação para os direitos do Homem foram organizadas para as forças de polícia, o pessoal penitenciário e o pessoal judiciário. Encoraja ainda as autoridades a velar pela inclusão nestas acções de aspectos que visem mais especificamente os problemas de racismo e discriminação.

H. Acesso aos Serviços Públicos

36. A ECRI nota com interesse a decisão tomada pelas autoridades portuguesas no sentido de introduzirem nas escolas "mediadores socioculturais", encarregues designadamente de facilitar o diálogo entre o pessoal docente, os alunos e os pais. A ECRI nota que mediadores de origem cigana foram já formados e colocados num pequeno número de escolas. A ECRI congratula-se com o alargamento desta medida, através da lei n.º105/2001, às instituições de segurança social, saúde, ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a numerosos serviços públicos nacionais e locais. Estes mediadores socioculturais têm por missão promover o diálogo intercultural, permitindo o respeito e um melhor conhecimento recíprocos. Devem definir estratégias com esse objectivo mas também servir de intermediários entre os funcionários e os utentes dos serviços públicos com vista a facilitar a comunicação entre eles.

37. A ECRI saúda estas iniciativas e pensa que serão muito úteis para melhorar as relações entre as comunidades minoritárias e as autoridades públicas. Todavia, parece que os mediadores assim formados não beneficiam de emprego, estatuto, nem de remunerações que lhes permitam dedicar-se a esta tarefa a tempo inteiro e fazer dela a sua profissão. Por isso, são obrigados a exercer outra profissão paralela. A ECRI encoraja vivamente as autoridades portuguesas a solucionar este problema susceptível de pôr em causa a eficácia da própria medida, a velar por que os lugares de mediadores sejam criados e efectivamente ocupados nas escolas e serviços públicos em causa e dar possibilidade aos mediadores de se dedicarem totalmente à sua tarefa em boas condições de trabalho.

- *Acesso ao Ensino*

38. O artigo 74.º da Constituição garante a "todos os cidadãos o direito ao ensino e à igualdade de oportunidades na formação escolar". As crianças imigrantes que residem legalmente em Portugal têm o mesmo direito ao ensino que os cidadãos portugueses. A ECRI teve conhecimento de um grande número de iniciativas a todos os níveis de ensino destinadas a favorecer a integração dos jovens Ciganos e dos jovens imigrantes na escola. O Secretariado coordenador dos programas de educação multicultural, dependente do Ministério da Educação, trabalha em colaboração com o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas sobre

[9] *Ver: Secção II, Problemas Particularmente Preocupantes.*

programas e acções que visam promover valores de convivialidade, tolerância, diálogo e solidariedade entre os diferentes grupos étnicos e culturais. A ECRI considera particularmente interessante a ideia de criar uma rede escolar que permita a um número relativamente pequeno de crianças Ciganos cujos pais sejam nómados ou semi-nómados, a prosseguir o ensino durante todo o ano, por um lado, graças à designação de uma "escola-mãe" encarregue de lhes enviar os programas e, por outro, graças à atribuição de um "cartão de identidade escolar" que permita às crianças itinerantes apresentarem-se em qualquer escola de modo a serem integradas imediatamente nas aulas ao nível indicado no cartão escolar. Todavia, parece que este sistema não é suficientemente conhecido pelas comunidades que visa, e a ECRI encoraja vivamente as autoridades portuguesas a informar o público da sua existência e a velar pela sua aplicação efectiva em todas as escolas do país.

39. Parece que as crianças ciganas apresentam uma alta taxa de insucesso e abandono escolar em Portugal. A ECRI nota que o Governo está consciente deste problema e tomou iniciativas para encorajar estas crianças a participar mais, nomeadamente assegurando que seja tida em conta a cultura cigana nos programas e livros escolares. A ECRI encoraja o Governo a prosseguir e intensificar esforços neste domínio.

I Emprego

40. A lei n.º 20/98 sobre os trabalhadores estrangeiros visa combater o trabalho clandestino e proteger os estrangeiros contra as práticas abusivas dos empregadores[10]. Prevê sanções penais contra os empregadores que recrutem trabalhadores clandestinos e organiza um sistema de controlo da conformidade do contrato de trabalho de um trabalhador estrangeiro com a legislação em vigor. Assim, qualquer contrato de trabalho relativo a um trabalhador estrangeiro deve ser escrito e submetido à Inspecção do Trabalho para acordo prévio. Esta medida, que não se aplica em caso de recrutamento de um trabalhador português, visa proteger os trabalhadores estrangeiros, considerados particularmente vulneráveis em relação às cláusulas abusivas que podem encontrar-se num contrato de trabalho. A ECRI congratula-se com a vontade de combater os abusos dos empregadores, mas convida as autoridades portuguesas a velar por que as formalidades suplementares que resultam da lei n.º 20/98 não desfavoreçam os trabalhadores estrangeiros em relação aos portugueses. Tal como a ECRI referiu, a lei n.º 134/99, que visa combater as discriminações aplica-se ao domínio do emprego. A ECRI lembra que é necessário assegurar a aplicação efectiva desta lei e informar os trabalhadores da sua existência.

41. Os imigrantes e os Ciganos deparam-se com numerosas dificuldades para se inserirem no mercado de trabalho. Iniciativas várias foram tomadas para lutar contra este fenómeno. Assim, um programa de inserção intitulado "Portugal acolhe" acaba de ser criado. Este programa prevê um conjunto de acções de formação incluindo os cursos de português e o ensino sobre os direitos dos trabalhadores. Programas de inserção específicos têm igualmente sido criados

---

[10] *Ver: Imigração, na Secção II, Problemas Particularmente Preocupantes.*

para os Ciganos. O Instituto de Emprego e de Formação Profissional encarregue dos programas de inserção, celebrou um acordo de cooperação com o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas com vista a informar e sensibilizar o público sobre este ponto e permitir uma melhor inserção dos imigrantes e das minorias étnicas. A ECRI saúda estas iniciativas e deseja que as autoridades portuguesas prossigam e intensifiquem os seus esforços neste sentido, divulgando a informação sobre as medidas tomadas. A ECRI encoraja igualmente um controlo apertado sobre a criação destas iniciativas e uma avaliação dos respectivos resultados, com vista a encarar a adopção de uma política de igualdade de oportunidades o mais eficaz possível.

J. Grupos Vulneráveis

- *Imigrantes*

42. A ECRI trata as questões relativas aos Imigrantes na Secção II do presente relatório.

- *Ciganos*

43. A ECRI trata as questões relativas aos Ciganos na Secção II do presente relatório.

K. Acompanhamento da Situação

44. Segundo as autoridades portuguesas, a recolha de dados sobre a origem étnica das pessoas está rigorosamente regulamentada em Portugal[11]. Todavia, a ECRI está preocupada com a ausência de informações fiáveis sobre a situação dos diferentes grupos minoritários que vivem neste país. Esta falta de informações torna difícil a avaliação dos actos de violência racista ou de discriminação de que são objecto as pessoas originárias destes grupos. De igual modo, a ausência de recolha de dados torna difícil qualquer avaliação sobre a eficácia das medidas tomadas para lutar contra o racismo e a intolerância.

45. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a reflectirem sobre os meios de instituir um sistema de recolha de dados coerente e completo, a fim de avaliar a situação dos diversos grupos minoritários que vivem em Portugal, bem como a amplitude das manifestações do racismo e da discriminação. Este sistema de recolha de dados deve respeitar o direito nacional e as regulamentações e recomendações europeias que dizem respeito aos dados e à protecção da vida privada, tal como indicado na recomendação de política geral n.º1 da ECRI relativa à luta contra o racismo, a xenofobia, o antisemitismo e a intolerância. Aquando da recolha de dados, as autoridades portuguesas devem nomeadamente velar pelo respeito do anonimato e da dignidade das pessoas interrogadas, bem como pela obtenção do seu pleno consentimento.

---

[11] *Ver n.º47.*

L. Conduta dos Representantes da Lei

46. Vários casos foram referidos em que os representantes da lei fizeram uso excessivo da força relativamente a detidos ou outras pessoas que com eles entraram em conflito, entre os quais um grande número de imigrantes e de Ciganos[12].

47. As autoridades portuguesas estão conscientes destes problemas. Neste sentido, tomaram iniciativas para tentar resolvê-los e alguns melhoramentos têm-se feito sentir desde o início de 1990. Quando os maus tratos infligidos por polícias são denunciados, estes são objecto de inquéritos cruzados por parte das forças de polícia, do Ministério Público e da Inspecção-Geral da Administração Interna. Alguns destes inquéritos culminaram com sanções penais e disciplinares. A ECRI nota que os inspectores gerais do Ministério da Administração Interna são competentes para efectuar visitas imprevistas às Esquadras de Polícia e espera que esta medida seja efectivamente utilizada para prevenir os maus tratos contra os imigrantes e os Ciganos. A ECRI exorta as autoridades portuguesas a sancionar qualquer comportamento repreensível por parte das forças de polícia relativamente aos membros das comunidades imigrantes e dos Ciganos e a tornar públicas as sanções. Deste modo, as sanções e a sua publicidade permitem lutar de forma eficaz contra um sentimento de impunidade prejudicial às relações entre as forças de polícia e estas comunidades. Sobre este assunto, a ECRI encoraja as autoridades portuguesas a encarar a adopção de iniciativas que tenham por objectivo melhorar a representação das pessoas de origem imigrante e das minorias étnicas nos efectivos da polícia. A ECRI saúda a existência da Inspecção-Geral da Administração Interna, presidida por um magistrado e dispondo de uma autonomia funcional e técnica, regida por critérios rigorosos de legalidade e objectividade.

SECÇÃO II: PROBLEMAS PARTICULARMENTE PREOCUPANTES

Nesta secção dos seus relatórios país a país, a ECRI sublinha um número restrito de questões que, na sua opinião, merecem uma atenção especial e urgente por parte do país em causa. No tocante a Portugal, a ECRI deseja chamar a atenção sobre a questão da imigração e a situação dos Ciganos.

M. Imigração

- *Processo de Regularização dos Imigrantes em Situação Irregular*

48. Relativamente aos estrangeiros em situação irregular, as autoridades portuguesas organizaram diferentes processos de regularização excepcional. Os dois primeiros tiveram lugar em 1992-1993 e em 1996. O último processo resulta do decreto-lei n.º 4/2001, de em 10 de Janeiro de 2001, o qual concede, sob determinadas condições, uma autorização de permanência temporária aos estrangeiros em situação irregular. Este decreto-lei foi apresentado com vista a aligeirar as

[12] *Ver, sobre este assunto: Secção II, O. Ciganos*

condições de permanência dos estrangeiros em território português e a lutar contra os abusos em matéria de imigração clandestina. Desde a sua adopção, cerca de 127 000 estrangeiros em situação irregular obtiveram uma autorização de permanência temporária. O processo de regularização está intimamente ligado à situação do mercado de emprego em Portugal. Para obtenção de uma autorização de permanência temporária, o estrangeiro deve apresentar uma proposta de contrato de trabalho. Este contrato de trabalho será submetido ao mesmo regime dos contratos de trabalho que vinculam os estrangeiros nos termos da lei n.º 20/98, acima mencionada[13]. O estrangeiro obtém então uma autorização de permanência temporária pelo prazo de um ano, prorrogável até cinco anos. O decreto-lei prevê expressamente que, ao fim de um período ininterrupto de cinco anos, a contar da primeira concessão de autorização de permanência, os interessados entrem na categoria das pessoas que obtêm automaticamente uma autorização de residência permanente.

49. Este processo de regularização a grande escala permitiu legalizar estrangeiros em situação irregular, que, por isso, se encontravam num estado particularmente precário, nomeadamente porque trabalhavam muitas vezes clandestinamente. A ECRI nota que, com a obtenção do contrato de trabalho, os estrangeiros podem beneficiar do subsídio de desemprego desde que tenham trabalhado no período mínimo legal. Em princípio, também podem beneficiar de acções de formação profissional e mudar de empregador a qualquer momento.

50. A ECRI saúda os aspectos positivos deste processo de regularização excepcional mas está preocupada com as dificuldades com as quais se depara a aplicação desta legislação. Foi referido à ECRI que os estrangeiros que obtiveram uma autorização de residência temporária se deparam com numerosos obstáculos que colocam seriamente em questão os efeitos benéficos deste processo. Um dos principais problemas decorre da insegurança em que se encontram estas pessoas, o que pode levá-las a aceitar condições de trabalho recusadas pelos nacionais portugueses, em virtude de a não obtenção e a perda de um emprego poderem conduzir à supressão da autorização de permanência. Numerosos abusos foram encontrados, nomeadamente a ausência de pagamento de salário no fim do mês, contra os quais o empregado receia queixar-se devido às consequências muito graves que isso pode acarretar para ele. Sobre esse assunto, a ECRI encoraja vivamente as autoridades portuguesas a sensibilizar, quer os empregadores, quer os empregados, para os direitos que a legislação concede a estes últimos. Por outro lado, embora os estrangeiros com autorização de permanência temporária beneficiem do direito à saúde nas mesmas condições que os trabalhadores portugueses, nomeadamente devido ao despacho n.º 25 360/2001, de 16 de Novembro de 2001, este direito nem sempre é efectivo, dado que algumas administrações recusam reconhecer a validade do documento de autorização temporária. A ECRI também teve conhecimento que o acesso ao subsídio de desemprego, ao ensino universitário e à formação profissional não é efectivo. Finalmente, os estrangeiros que beneficiam de uma autorização de permanência temporária de um ano são mantidos numa situação precária, nomeadamente

[13] *Ver: Emprego.*

porque se vêem confrontados com dificuldades insuperáveis quando se trata de obter um crédito junto de estabelecimentos bancários.

51. A ECRI está particularmente preocupada com os prazos muitas vezes excessivamente longos no que se refere à renovação da autorização de permanência temporária pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Com efeito, foi referido que, não raro, o estrangeiro recebe a resposta para a renovação da autorização depois de expirado o prazo dentro do qual já deveria ter em princípio, renovado o seu pedido para a autorização seguinte. Casos houve em que pouco tempo depois de ter recebido a autorização de reagrupamento familiar, o estrangeiro viu ser-lhe recusada a renovação da autorização de permanência, o que leva a situações inextricáveis.

52. No que se refere ao processo excepcional de regularização de 2001, a ECRI convida encarecidamente as autoridades portuguesas a controlar de perto a aplicação do decreto-lei n.º4/2001, de modo a que a protecção jurídica nele prevista seja efectiva e os estrangeiros que foram regularizados não se encontrem numa situação de precariedade – particularmente nas suas relações com os empregadores – próxima daquela que conheceram na clandestinidade. Por outro lado, a ECRI encoraja vivamente as autoridades portuguesas a assegurar-se de que o estatuto concedido aos estrangeiros em tal situação seja efectivamente reconhecido por todas as administrações envolvidas e a zelar por que as prestações a que têm direito lhes sejam devidamente concedidas. À ECRI foi manifestada a preocupação de que a situação dos estrangeiros, que obtiveram a renovação da autorização de residência temporária para um período de cinco anos, possa vir a ser alterada, no futuro, no que concerne à autorização de residência permanente em território português. Neste contexto, a ECRI espera que uma tal alteração não venha a ocorrer.

- *Relações com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)*

53. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras tem por função controlar a entrada, permanência e saída dos estrangeiros em território português, bem como a naturalização dos estrangeiros e os problemas relativos ao reagrupamento familiar. A este título, está encarregue de emitir os documentos necessários e de verificar se os estrangeiros respeitam as regras aplicáveis na matéria. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é competente para proceder à regularização excepcional prevista pelo decreto-lei n.º4/2001[14].

54. Desde 1980, a população de estrangeiros multiplicou por sete em Portugal (de 50 000 passou para 350 000 indivíduos). A ECRI está consciente do aumento repentino de trabalho que o SEF recentemente conheceu no seguimento de sucessivas vagas de regularização. Todavia, a ECRI exprime a sua preocupação no que se refere aos prazos particularmente longos em matéria de resposta e emissão de documentos por parte deste serviço. A resposta aos pedidos de renovação de autorização de permanência temporária ou de reagrupamento familiar pode levar até um ano ou mais, o que levanta dificuldades insuperáveis

[14] *Ver: Processo de Regularização dos Imigrantes em Situação Irregular.*

aos utentes. Como exemplo de prática considerada prejudicial, foi referido que os utentes passam por vezes um dia inteiro nas instalações do SEF para obter uma entrevista com um funcionário. A crítica mais frequentemente apontada ao SEF é a de que, de entre as diferentes entidades administrativas, este serviço apresenta o maior número de atrasos, sendo os prazos para as respostas os mais dilatados. O serviço parece não ter sido suficientemente reforçado com vista a desempenhar com êxito a sua tarefa relativa à regularização extraordinária, o que explica em parte os atrasos excessivos. Uma outra explicação pode ser encontrada na excepcional complexidade processual decorrente da legislação relativa aos estrangeiros.

55. Segundo testemunhos, alguns membros deste serviço ter-se-iam arrogado poderes exorbitantes, mesmo discricionários, como, por exemplo, reapreciar a atribuição de um visto turístico concedido legalmente por uma Embaixada Portuguesa no estrangeiro. Também foi referido que os intérpretes aos quais recorre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para interrogar os estrangeiros nem sempre são profissionais, o que pode criar problemas de fiabilidade na tradução. A ECRI preocupa-se com as consequências nefastas que daí possam resultar.

56. No que diz respeito à naturalização, a lei prevê que a pessoa que solicita a naturalização deve fazer prova de que dispõe de meios suficientes para prover às suas necessidades. Ora, foi referido que durante este processo, o SEF exigia que a pessoa em questão dispusesse de um rendimento em muito superior ao rendimento mínimo legal previsto para os cidadãos portugueses. No seguimento de uma intervenção do Provedor de Justiça, que a ECRI saúda, esta exigência foi reconduzida ao nível do rendimento mínimo legal e fixada por um Despacho Ministerial[15].

57. A ECRI recomenda urgentemente às autoridades portuguesas que façam tudo o que está ao seu alcance para melhorar os serviços do SEF, fornecendo-lhe, entre outros, todos os recursos humanos e financeiros necessários com vista a assegurar plenamente as suas funções. Sobre esse assunto, a formação dos funcionários do SEF no que se refere aos direitos do Homem e a questões específicas relativas aos estrangeiros pode ser um meio para um melhor relacionamento entre os utentes e os serviços.

- ***Imigrantes Originários dos Países Africanos Lusófonos e Imigrantes Originários dos Países da Europa Central e Oriental***

58. Durante muito tempo a maioria dos imigrantes em Portugal eram originários dos países africanos lusófonos e do Brasil. Desde há alguns anos, os imigrantes são provenientes em particular dos países da Europa Central e Oriental tais como a Ucrânia, a Moldávia ou a República Checa. Esta imigração recente constitui um novo desafio para Portugal dado que os novos imigrantes não falam a língua do país. A ECRI está preocupada com relatórios que indicam que os imigrantes originários dos países da Europa Central e Oriental são geralmente melhor acolhidos pela sociedade civil do que os imigrantes originários dos países

[15] *Despacho Ministerial de 14 de Fevereiro de 2002.*

africanos. Embora o nível de formação profissional globalmente mais elevado dos imigrantes provenientes dos países da Europa Centrale Oriental desempenhe um papel neste contexto, a ECRI questiona-se, não sem inquietação, se outros factores tais como o aspecto físico (cor da pele) e a religião, desempenham igualmente um papel, dado que, supostamente, facilitariam a sua integração na sociedade civil. Os imigrantes dos países da Europa Central e Oriental estão mais repartidos pelo território português, enquanto os imigrantes originários dos países africanos lusófonos permanecem mais concentrados na região de Lisboa, o que dá a estes últimos uma grande visibilidade. Testemunhos referem que os imigrantes originários de países africanos são por vezes negligenciados e desfavorecidos, nomeadamente pela sociedade civil, em benefício dos imigrantes originários dos países da Europa Central e Oriental, o que pode conduzir a fricções entre comunidades de imigrantes, embora existam também exemplos de entreajuda entre eles.

59. A ECRI encoraja as autoridades portuguesas a zelar por que não haja imigração a duas velocidades, o que pode criar um sentimento de exclusão em alguns imigrantes. Para atingir o seu objectivo, acções de formação e actividades culturais comuns às diferentes comunidades de imigrantes podem ser organizadas. A ECRI convida igualmente as autoridades portuguesas a zelar por que nenhuma comunidade de imigrantes seja desfavorecida em relação a outra. De modo mais geral, a ECRI recomenda às autoridades portuguesas que sensibilizem a opinião pública para lutar contra os estereótipos e os preconceitos, qualquer que seja a comunidade de imigrantes envolvida. A ECRI considera que uma sensibilização acrescida à ideia de que Portugal é uma sociedade multicultural, poderia favorecer a possibilidade para todos os imigrantes, de gozar de uma verdadeira igualdade de oportunidades nos domínios da vida social, qualquer que seja a sua origem.

N. Ciganos

60. Portugal conta entre 50 000 e 60 000 Ciganos espalhados por todo o país. Os Ciganos estão presentes em Portugal pelo menos desde o século XV e são considerados – e eles próprios se consideram - uma minoria étnica. A grande maioria da comunidade cigana é, nos dias de hoje, sedentária e o número da população itinerante está a diminuir constantemente. Alguns Ciganos levam uma vida semi-nómada e deslocam-se principalmente durante os meses de Verão.

61. A ECRI preocupa-se com o facto de saber que a comunidade cigana é objecto de preconceitos, nomeadamente por parte da sociedade civil e de algumas autoridades locais e administrativas. A persistência destes preconceitos conduz a inúmeras discriminações na vida quotidiana. Por exemplo, foi referido que os Ciganos são objecto de discriminação em matéria de acesso ao alojamento, ao emprego e aos serviços sociais[16]. A ECRI recomenda que as autoridades portuguesas tomem as medidas necessárias para lutar contra este tipo de

[16] *Ver os números 38 e 43.*

discriminação e espera que, neste sentido, a referida lei n.º 134/99, seja plenamente aplicada[17].

62. Os Ciganos são particularmente vulneráveis quando reagrupados em bairros da lata. Por esse motivo, a ECRI nota com satisfação que Portugal decidiu erradicar os bairros de lata e realojar num futuro próximo todas as famílias que neles residem. Encoraja as autoridades portuguesas a envidar todos os esforços para que sejam atribuídos às famílias Ciganos alojamentos condignos, sem discriminação alguma, por exemplo no âmbito do Projecto para o Realojamento (PER).

63. A ECRI está preocupada com um determinado número de actos racistas que foram referidos e que nem sempre parecem ter sido objecto de toda a atenção necessária por parte das autoridades portuguesas. Assim, uma autarquia tinha publicado um comunicado no qual referia ser necessário impedir a presença de "indesejáveis" no concelho, e em consequência, que nenhuns bens imóveis deveriam ser alugados ou vendidos aos membros das comunidades étnicas ou nómadas. Além disso, a autarquia sugeria aos seus serviços que aconselhassem os interessados a escolher os candidatos ao aluguer e aquisição de imóveis. Graças à intervenção, entre outros, das associações ciganas, do Provedor de Justiça e do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, este comunicado foi substituído por outro documento que explicava não ser intenção da autarquia lançar o opróbrio sobre as minorias étnicas e nómadas e que não se deveria fazer distinção entre os candidatos ao aluguer ou à compra de imóveis, quer pertencessem ou não a estas minorias. De modo geral, a ECRI recomenda que se zele por que as tomadas de decisão de autoridades locais não conduzam a discriminações e, para o efeito, convida o Governo Português a encontrar vias de entendimento institucionais que favoreçam o desempenho de um papel activo e a participação das comunidades ciganas nos processos de tomadas de decisão política.

64. As relações da minoria cigana com as forças da ordem foram igualmente descritas como difíceis e tensas, sendo os Ciganos objecto de controlos policiais frequentes, humilhações, mas também de maus tratos por parte das forças policiais, designadamente nas Esquadras de Polícia. A ECRI está particularmente preocupada com informações que referem a impunidade de membros das forças de polícia responsáveis por tais actos. Recomenda muito vivamente às autoridades portuguesas que sensibilizem, nomeadamente através de acções de formação, as forças de ordem para os problemas da violência dirigida contra os Ciganos.

---

[17] *Ver: Normas de Direito Civil e Administrativo.*

65. A ECRI está totalmente consciente das numerosas medidas que foram tomadas pelas autoridades portuguesas para combater os preconceitos e favorecer a integração dos Ciganos, em especial no âmbito do emprego e da educação. Congratula-se, recomendando a continuidade e a intensificação de todos os esforços de modo a erradicar qualquer preconceito, discriminação e exclusão social de que ainda são vítimas os Ciganos nos dias de hoje. Encoraja igualmente as autoridades a acompanhar de perto a aplicação de medidas adoptadas neste domínio. Sobre este assunto, lembra a sua recomendação de política geral n.º3 centrada na luta contra o racismo e a intolerância relativamente aos Ciganos.

BIBLIOGRAFIA

Esta bibliografia fornece a lista das principais fontes de informações públicas que foram utilizadas durante a apreciação da situação em Portugal, não devendo ser considerada uma lista exaustiva de todas as fontes de informações colocadas à disposição da ECRI durante a preparação do relatório.

1. CRI (98) 50 : Rapport sur le Portugal, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1998
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n°1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les États membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Strasbourg 1998
6. Réponse des autorités portugaises au questionnaire de l'ECRI
7. Loi 134/99 du 28 août 1999 interdisant les discriminations dans l'exercice de droits en raison de motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique
8. Décret-loi 11/2000 du 4 juillet 2000 réglementant l'application de la loi 134/99 interdisant les discriminations dans l'exercice de droits en raison de motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique
9. Décret-loi 4/2001 du 10 janvier 2001 sur le régime juridique des étrangers au Portugal
10. Loi 105/2001 du 17 août 2001 sur l'établissement du statut juridique du médiateur socioculturel
11. Loi 20/98 du 12 mai 1998 réglementant le travail des étrangers sur le territoire portugais
12. Loi 15/98 du 26 mars 1998 sur le nouveau régime juridique en matière d'asile et de réfugiés
13. Provedor de Justiça, "Relatorio à Assembleia da Republica 2000", Lisboa, 2001
14. CDMG (97) 17 rev. : « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants», Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, janvier 1998
15. CERD/C/314/Add.1, 17 novembre 1998, Rapport périodique du Portugal
16. CERD/C/357/Add.1, 4 octobre 2000, 9ème rapport périodique du Portugal
17. CERD/C/SR.1311, 10 mars 1999, Compte rendu analytique de la 1311ème séance : Portugal
18. CERD/C/SR.1312, 13 mars 1999, Compte rendu analytique de la 1312ème séance : Portugal
19. CERD/C/SR. 1448, 29 mars 2001, Compte rendu analytique de la 1448ème séance : Portugal

20. CERD/C/304/Add.67, Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 8 avril 1999, 54ème session

21. CERD/C/304/Add.117, Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 27 avril 2001, 58ème session

22. Commission des droits de l'homme, 54ème session, Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, rapport du Secrétariat général, E/CN.4/1998/78, du 26 juin 1998

23. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Troisième rapport périodique présenté par le Portugal, E/1994/104/Add.20, du 22 mai 1998

24. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Portugal, E/C.12/Q/POR/1, 17-21 mai 1999

25. Communauté européenne, Étude menée par PLS Ramboll Management pour la Commission européenne, 2001

26. Country Report on Human Rights Practices for 2000, US Department of State, février 2001

27. Eduardo Damaso, article sur le Portugal, CERA

28. Rapport Annuel 2000, Amnesty International

29. European Roma Rights Center, "Death of a Romani man in police custody in Portugal", 1998

30. Conselho Português para os Refugiados, "Refugee Reception and Integration Guide", 1998

31. José Letão, "Employment and protection of Migrant workers: The experience of Portugal"

32. Paulo Marrecas Ferreira, "Algumas noções relativas a racismo et a responsabilidad civil", Documentação et Direito Comparado, n° 83/84, 2000, p.11-18.

33. SOS Racismo, "Satispen ta li saude e libertade, Ciganos : numero, aborgadens et realidades", 389 p., Lisboa, 2001

34. SOS Racismo, SOS Informa n° 39, 2000

35. Olho Vivo, "Sobre a imigração em Portugal", août/septembre 2001, p.16

O anexo que segue não faz parte da análise e das propostas da ECRI no que se refere à situação em Portugal.

ANEXO

A ECRI lembra que a análise que consta no seu segundo relatório sobre Portugal data de 20 de Março de 2002, e qualquer desenvolvimento que tenha ocorrido posteriormente não foi tido em consideração.

Em conformidade com o processo país a país da ECRI, um agente de ligação nacional foi designado pelas autoridades portuguesas para encetar o diálogo confidencial com a ECRI sobre o projecto do texto relativo a Portugal preparado pela ECRI e um determinado número de observações foram tidas em conta pela ECRI, que as integrou no seu relatório.

Todavia, finalizado este diálogo, as autoridades governamentais portuguesas pediram expressamente que fossem reproduzidas em anexo ao relatório da ECRI as observações seguintes.

OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES DE PORTUGAL NO QUE SE REFERE AO RELATÓRIO DA ECRI SOBRE PORTUGAL

« ACTIVITÉS DU SEF

Paragraphe 27 – projet de variante

Dans le cadre de la procédure d'asile, il faut faire une distinction entre la décision relative à la recevabilité de la demande et celle d'accorder ou de refuser le statut de réfugié. «Dans la phase de recevabilité, le demandeur doit déposer sa demande dans un délai de huit jours auprès du Service des étrangers et des frontières (SEF) qui la notifie au Conseil portugais pour les réfugiés (CPR), organisation non gouvernementale indépendante chargée d'assister les demandeurs d'asile. Au cours de cette phase, les demandeurs d'asile sont placés dans un centre d'accueil géré par le CPR. Le SEF est tenu de prendre une décision sur la recevabilité exactement vingt jours après le dépôt de la demande. En cas de refus de la part du SEF, il est possible de demander une nouvelle appréciation au Commissariat national pour les réfugiés. En cas de réponse négative de sa part, la décision peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif».

Le recours formé contre la décision de ne pas accorder le statut de réfugié a l'effet d'un sursis à l'exécution, contrairement au recours formé contre la décision du Commissariat national pour les réfugiés. La décision demeure obligatoire pour le demandeur. Le but de la procédure de

recevabilité est de vérifier si la demande est manifestement infondée ou non.

Elle a pour objet d'éviter les fausses demandes d'asile et le recours frauduleux à un instrument noble.

Paragraphe 30 – projet de variante

«... Il a été rapporté que certains demandeurs d'asile ... pour pouvoir subvenir à leurs besoins.» Pendant la phase de recevabilité, le demandeur n'a pas accès au marché du travail. Il est toutefois utile de noter que la procédure de recevabilité dure au maximum 2 à 5 semaines pendant lesquelles le Commissariat national pour les réfugiés, qui est financé par l'Etat portugais, prend en charge le demandeur.

Une fois la demande acceptée, un permis de séjour temporaire est délivré au demandeur. Ce permis lui permet d'avoir accès au marché du travail ou, s'il ne trouve pas d'emploi ou a de graves difficultés financières, de bénéficier d'une aide de la sécurité sociale.

Les demandeurs bénéficient d'une assistance juridique du Conseil portugais pour les réfugiés et ont accès au système national de santé.

Paragraphe 31 – Observations relatives aux recommandations de l'ECRI

Les demandes d'asile faites aux postes frontières sont traitées rapidement sans que les droits des demandeurs ne soient remis en cause. Les demandeurs sont entendus et les éléments de preuve sont appréciés. En cas de doute, la décision est favorable au demandeur; en d'autres termes, la demande est jugée recevable.

Paragraphe 50 – projet de variante

La délivrance d'autorisations de séjour est un mécanisme rapide qui permet aux travailleurs en situation irrégulière de régulariser leur situation en obtenant l'autorisation de séjour nécessaire. Le nombre donné par l'ECRI - plus de 150.000 immigrés ont régularisé leur situation grâce à cet instrument - montre à quel point l'initiative présentée a été un succès.

Qu'il s'agisse des titulaires d'un permis de séjour ou de ceux d'un permis de travail, le problème de la sécurité est le même. Il serait, de toute évidence, insensé de créer un système plus favorable aux immigrés en situation irrégulière qu'aux immigrés en situation régulière détenteurs de permis de travail appropriés.

Il est vrai que certains employeurs exercent des pressions sur leurs employés. Certains refusent de leur établir un contrat. Toutefois, d'autres solutions comme la possibilité de prouver l'existence de relations professionnelles en ayant recours à des témoins ou celle de faire intervenir

des syndicats ou des associations d'immigrés sont prévues dans les réglementations relatives à la loi sur les étrangers.

Paragraphe 52 – projet de variante

L'ECRI est particulièrement préoccupée par le renouvellement des permis de séjour temporaires. Le Service des étrangers et des frontières (SEF) a toutefois expliqué que les délais de renouvellement des «permis de séjour temporaires», qui la préoccupent aussi, sont dus à l'augmentation massive des demandes de permis de séjour temporaires qui doivent être examinées du fait de la croissance de la population immigrée. Des mesures ont été prises pour faire face à cette situation et rattraper le temps perdu. Ainsi, actuellement, seule la Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo (l'un des bureaux régionaux du SEF) fait face à ce problème.

Paragraphe 56 – Observations relatives aux recommandations de l'ECRI

Une personne titulaire d'un visa n'est pas autorisée à pénétrer sur le territoire national. Le visa lui permet simplement de se rendre à un poste frontière et de demander l'autorisation d'entrer dans le pays. Cette possibilité est prévue dans le manuel commun pour le contrôle des frontières, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une pratique propre au Portugal. Tous les Etats membres de l'UE y ont recours. Le visa est annulé aux postes frontières lorsqu'il n'a pas été obtenu en toute légalité ou lorsque le titulaire est interdit d'entrée dans l'espace Schengen.

En ce qui concerne le recours à des interprètes pendant les entretiens auxquels les demandeurs doivent se soumettre, le SEF dispose d'un groupe d'interprètes qu'il rémunère. Ces interprètes sont ressortissants des principaux pays d'origine de la population immigrée et maîtrisent les langues de ces pays. Toutefois, la grande majorité des immigrés qui vivent au Portugal sont originaires de pays lusophones.

Aucun immigré n'a été privé de ses droits pour des raisons linguistiques.

Paragraphe 57 – Observations relatives aux recommandations de l'ECRI

S'agissant des personnes qui demandent à être naturalisées et qui doivent apporter la preuve qu'elles disposent de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins, comme expliqué au paragraphe 57, actuellement les autorités portugaises n'exigent pas des ressortissants étrangers qu'ils aient des revenus supérieurs à ceux des citoyens portugais, que ce soit sous forme de salaire ou de pension.

Paragraphe 59 – Observations relatives aux recommandations de l'ECRI

En ce qui concerne les préoccupations exprimées par l'ECRI dans son rapport, concernant notamment la discrimination due, entre autres facteurs, à l'apparence physique, le Portugal n'a pas connaissance de tels faits. En effet, les ressortissants portugais et africains connaissent une longue histoire de vie commune.

On peut en fait considérer que les travailleurs originaires de pays de l'Est s'intègrent bien. Ils sont répartis dans tout le pays et pas simplement dans les zones urbaines (essentiellement dans la région de Lisbonne) comme c'est généralement le cas des communautés africaines.

Autre facteur très important, les populations qui vivent en dehors des villes sont mieux disposées à l'égard de la population immigrée. Il ne faut pas oublier que dans le passé bon nombre des Portugais qui ont immigré venaient de la campagne. »