



Exma. Senhora
Diretora Nacional do Serviço de
Estrangeiros e Fronteiras
Avenida do Casal de Cabanas
Urbanização Cabanas Golf, n.º 1
2734-506 Barcarena, Oeiras

- por protocolo -

Vossa Ref.ª

Vossa Comunicação

Nossa Ref.ª

Visita n.º 12-2016

Visita n.º 16-2016

Visita n.º 17-2016

Visita n.º 18-2016

Visita n.º 19-2016

RECOMENDAÇÃO N.º 18/2017/MNP

I

1

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹, recomendo a V. Ex.ª que, com vista ao aperfeiçoamento das condições de permanência de estrangeiros nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sejam adotadas as medidas de modo a assegurar:

- 1) A criação de espaços que permitam o acolhimento de famílias, bem como a disponibilização de equipamentos para a acomodação de crianças;

¹ O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que tem por objetivo estabelecer um sistema de visitas regulares, efetuadas por organismos internacionais e nacionais independentes, aos locais onde se encontram pessoas privadas de liberdade, a fim de prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, foi ratificado por Portugal em 2012, através do Decreto do Presidente da República n.º 167/2012, de 13 de dezembro.



- 2) A prestação de cuidados médicos efetivos e atempados, com triagem prévia efetuada por pessoas habilitadas para o efeito;
- 3) A disponibilização de zonas, equipamentos e produtos necessários à lavagem e ao tratamento da roupa dos cidadãos estrangeiros, bem como o acesso, por parte destes, à sua bagagem de porão;
- 4) Que as condições de habitabilidade dos espaços sejam condignas e proporcionadoras de um descanso saudável;
- 5) O fornecimento de uma alimentação suficiente, variada e equilibrada em termos nutricionais;
- 6) A assistência religiosa e a prática do culto professado em condições que sejam adequadas para o efeito, se desejados;
- 7) Os recursos indispensáveis para a ocupação dos tempos livres das pessoas que estão acomodadas nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados;
- 8) O respeito pelas particularidades de cada género, garantindo, entre outros aspetos, que as equipas do pessoal de segurança sejam mistas;
- 9) O conhecimento e a compreensão dos direitos que assistem aos cidadãos estrangeiros, assim como dos deveres que lhes incumbem observar;
- 10) Linhas de orientação para que os responsáveis pelos centros de instalação temporária ou espaços equiparados possam elaborar a regulamentação interna relativa ao funcionamento de cada local detentivo;
- 11) A apresentação de queixas, por parte dos cidadãos estrangeiros;
- 12) O recurso a intérpretes;
- 13) Os contactos das pessoas privadas da liberdade com o exterior, designadamente com os seus advogados ou defensores, as representações diplomáticas ou consulares dos seus países e os seus familiares;



- 14) A colaboração de organizações da sociedade civil no quotidiano dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados;
- 15) A formação específica para as pessoas que exercem funções nos espaços detentivos em apreço.

II

Esta minha tomada de posição surge na sequência de um conjunto de visitas que, no decurso do segundo semestre do ano transato, o Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP)² efetuou a todos os centros de instalação temporária ou espaços equiparados, com o propósito de elaborar um relatório que retratasse a realidade que os cidadãos estrangeiros encontram naqueles locais. Para que a recolha da informação ocorresse de modo uniforme, o objeto das referidas visitas foi definido de um jeito unitário e abrangente, sendo constituído pela verificação das condições de vida das pessoas que são instaladas nos mencionados locais detentivos e pela aferição, por meio da realização de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno.

3

III

Dos elementos recolhidos durante as visitas do MNP aos centros de instalação temporária ou espaços equiparados — e das informações complementares entretanto solicitadas e recebidas — foi possível concluir que as condições dos mencionados locais detentivos podem ser objeto de necessários aprimoramentos em nome de uma melhor defesa dos direitos dos cidadãos estrangeiros que neles se encontrem. Por esta razão, entendi formular uma recomendação a Sua Excelência a Ministra da Administração Interna (cujo expediente, para conhecimento, faço juntar em anexo), assim como a presente tomada de posição.

² Em Portugal, a qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção foi atribuída ao Provedor de Justiça, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.



§ 1. *Acomodação de famílias e de crianças*

Em respeito pelas normas jurídicas, nacionais e internacionais, o MNP verificou que a separação por género das pessoas privadas da sua liberdade é, em geral, efetuada; porém, nos espaços equiparados a centros de instalação temporária dos aeroportos de Faro e de Lisboa, tal circunstância somente se concretiza no tocante aos quartos daquelas. Com efeito, em estes dois espaços detentivos, pessoas de ambos os géneros podem encontrar-se na mesma ala e, por conseguinte, partilharem algumas instalações ou zonas comuns.

O MNP observou, contudo, que os centros de instalação temporária ou espaços equiparados não possibilitam, pelas suas características, o alojamento de famílias «em locais separados que garantam a devida privacidade.»³

Tais limitações foram particularmente evidentes na segunda visita do MNP ao espaço existente no aeroporto de Lisboa, altura que ali se encontrava uma família iraquiana composta pelo um casal e dois filhos menores de idade que dormiam separadamente: o pai ficava alojado na parte masculina da ala dos requerentes de asilo e a mãe, acompanhada de seus filhos, ficava na camarata feminina, embora esta pertença à mesma ala. Assim, não só os membros da família estavam separados como incumbia apenas sobre a mãe prestar, durante a noite, todo o cuidado às crianças — uma com nove meses e outra com cerca de cinco anos de idade —, circunstância que, pelas suas idades e pela doença de uma delas (autismo e hiperatividade), era especialmente penosa.

³ N.º 6, *in fine*, do artigo 146.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (e suas alterações, operadas pelas Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, e Lei n.º 59/2017, de 31 de julho), que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, doravante mencionada de modo abreviado como Lei dos Estrangeiros. *Vide*, a este propósito e em particular para os requerentes de asilo, o n.º 7 do artigo 35.º-B da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, comumente designada por Lei do Asilo. Cf também, e entre outros, a orientação 8, ponto 48-V, da *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 29), e os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 2.



A par da situação descrita, importa referir que, devido à inexistência de camas com grades, as crianças dormiam em um colchão colocado no chão da camarata feminina junto do beliche onde a sua mãe dormia. E, mesmo durante o dia, os equipamentos idóneos à satisfação das suas necessidades específicas eram inexistentes, pois, conquanto houvesse alguns brinquedos na sala de estar, não se observaram quaisquer cadeirinhas para a toma de refeições, parques ou tapetes de lazer. Ou seja, o MNP reparou na ausência de estruturas apropriadas para a acomodação de crianças e, em particular, de crianças nos primeiros anos de vida.

Neste sentido, entendo pertinente a adoção das medidas tidas por adequadas para que, em caso de acolhimento de famílias, estas possam ficar instaladas em um espaço próprio, resguardado e devidamente provido de camas dimensionadas e protegidas para menores de idade, aos quais devem ser também facultados outros equipamentos (incluindo recursos lúdicos) para satisfação das suas específicas necessidades.

§ 2. *Assistência médica*

O MNP aferiu que não existe um corpo clínico próprio e regular em cada um dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sendo que os cuidados de saúde proporcionados nos espaços detentivos localizados junto dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto são apenas os de enfermagem (e prestados por profissionais que laboram nos aeroportos).

Na Unidade Habitacional de Santo António, por seu turno, a assistência médica dos cidadãos estrangeiros que ali se encontram decorre de um protocolo de colaboração com a organização Médicos do Mundo, ao abrigo do qual médicos e enfermeiros prestam, no âmbito das suas habilitações e em regime de voluntariado, diversos cuidados de saúde.

Em face do circunstancialismo descrito, o direito à prestação de cuidados de saúde (*vide* n.º 3 do artigo 146.º-A e artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros) pode não estar a ser cabalmente garantido, na medida em que nem sempre está presente, de



modo regular, um médico, não obstante ao MNP ter sido transmitido que, em qualquer um dos espaços detentivos em apreço e nos casos de maior gravidade, existe a possibilidade de recurso a uma unidade hospitalar.

Ainda quanto aos procedimentos relacionados com a prestação de cuidados de saúde, importa mencionar que, nos espaços equiparados a centros de instalação temporária existentes nos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto, a triagem dos pedidos de assistência médica é efetuada pelos funcionários da segurança, os quais não possuem, porém, formação técnica para este efeito.⁴

Considero, pois, premente a alteração do procedimento de triagem dos pedidos de cuidados de saúde que são apresentados pelos cidadãos estrangeiros afetos aos espaços detentivos dos referidos aeroportos para que esta seja feita por pessoas com conhecimentos e habitações suficientes para os analisar, selecionar e, eventualmente, prestar algum acompanhamento imediato.

De igual jeito, creio que pode revelar-se muito proveitoso a presença de um clínico que, com regularidade, preste assistência médica nos espaços dos aeroportos equiparados a centros de instalação temporária.

§ 3. *Lavagem, tratamento e acesso ao vestuário*

Os espaços dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto equiparados a centros de instalação temporária não possuem as condições para que os cidadãos estrangeiros possam efetuar a lavagem e o posterior tratamento do seu vestuário, o que se deve à inexistência de máquinas (lavar e secar a roupa) e de produtos (detergentes) que possam ser disponibilizados para o efeito.⁵ Esta é, pois, uma situação que,

⁴ Este procedimento motivou a receção, nos espaços dos aeroportos de Faro e Lisboa equiparados a centros de instalação temporária, de queixas de cidadãos estrangeiros neles instalados, as quais se prendiam com a demora na prestação de cuidados médicos e, até, com a recusa de tratamento médico solicitado às equipas de segurança.

⁵ Recorde-se que, no espaço do aeroporto de Faro equiparado a centro de instalação temporária, as pessoas privadas da liberdade que ali se encontravam lavavam a sua roupa com os (já parcos) produtos de higiene pessoal e, no local detentivo situado junto do aeroporto de Lisboa, os cidadãos estrangeiros lavavam a sua roupa de forma manual e nas instalações sanitárias, socorrendo-se do pátio para as colocar a secar.



atendendo à possibilidade de a estada em centro de instalação temporária ou espaço equiparado se estender até 60 dias, pode originar maus-cheiros e falta de asseio, bem como problemas de saúde nos cidadãos estrangeiros, nos profissionais que trabalham que nos locais detentivos em causa e nas demais pessoas que a eles acedem.

De acordo com este circunstancialismo, não se encontra garantido que os cidadãos estrangeiros acomodados em centros de instalação temporária ou espaços equiparados tenham acesso a «todo o apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas.»⁶

Para além da situação descrita, o MNP verificou que as pessoas instaladas na «ala dos inadmissíveis» do espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto de Lisboa não tinham acesso à sua bagagem de porão, apenas podendo aceder à sua bagagem de mão. Este facto traduz-se, assim, na impossibilidade de mudar de roupa durante a sua permanência no mencionado local, mormente se esta for de longa duração.

Esta é uma prática que, ao não proporcionar o acesso ao próprio vestuário, não corresponde a um tratamento condigno de quem, em virtude da irregularidade da sua presença em território português, se encontra nos locais detentivos.⁷

Entendo, portanto, em nome de um tratamento que se possa considerar condigno e, conseqüentemente, respeitador dos direitos humanos, que os espaços mencionados devem reunir um mínimo de condições que possibilitem a correta lavagem e o adequado tratamento da roupa dos cidadãos estrangeiros.

⁶ N.º 1, *in fine*, do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros.

⁷ Sobre o direito a ter acesso aos seus pertences (desde que não coloquem em risco a segurança do próprio, de quem com ele convive e do ambiente envolvente) e, em particular às suas roupas, *vide*, entre muitos, a orientação n.º 8, ponto 48-X, das *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 30) e *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura*, CPT/Inf/E (2002) 1—Rev. 2015, Capítulo IV, B, ponto 26, p. 65



No que ao espaço do aeroporto de Lisboa diz respeito, considero que, ressalvado o cumprimento das normas de segurança, devam ser tomadas as medidas necessárias a permitir o acesso das pessoas que estão na «ala dos inadmissíveis» à sua bagagem de porão.

§ 4. *Condições que possibilitem o repouso*

A privação da liberdade de uma pessoa não deve ter como reflexo a limitação de outros direitos que, sendo fundamentais, são perfeitamente compatíveis com aquela condição.

Por esta razão, incumbe ao Estado garantir que os locais detentivos reúnam, entre outras, condições de habitabilidade condignas e que, por conseguinte, respeitem os direitos humanos de quem lá se encontra. O que, como ao MNP foi transmitido, nem sempre acontece com os cidadãos estrangeiros que ficam instalados no espaço do aeroporto de Lisboa, os quais se queixaram da temperatura da água do chuveiro⁸, da falta de secadores para o cabelo⁹ e do desconforto provocado pela intensidade da iluminação de emergência existente nos quartos¹⁰.

Importa, assim, que se assegurem as condições de habitabilidade necessárias a uma permanência que, não obstante a restrição da liberdade, não deve comprimir outros direitos que, pela sua essencialidade (como é paradigmático o direito ao descanso saudável), devem ser respeitados.

§ 5. *Alimentação*

Em múltiplos instrumentos jurídicos internacionais está plasmado o direito das pessoas (das pessoas privadas da liberdade mas não só) a terem uma alimentação

⁸ Veja-se, a este propósito e entre outros, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), «[a]ll detained person should (...) have access to a shower and to hot water» (p. 4).

⁹ Em desconformidade com o n.º 1, *in fine*, do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros.

¹⁰ Colocando, deste jeito, em crise o direito ao repouso — elemento do direito à integridade física e psíquica do ser humano e, por isso, previsto na norma do n.º 1 do artigo 70.º do Código Civil, aplicável *ex vi* n.º 1, 1.ª parte, do artigo 14.º do mesmo diploma legal —, com todas as repercussões que isso tem na qualidade de vida das pessoas que estão acomodadas no local detentivo em apreço.



suficiente, variada e nutritivamente equilibrada.¹¹ O que, note-se, nem sempre acontece nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados.

Assim, recorde-se que, nos espaços equiparados dos aeroportos de Faro e Porto não era, via de regra, fornecido um reforço alimentar noturno (vulgo ceia), conquanto o mesmo pudesse ser, no segundo local, solicitado. Em consequência, é muito dilatado o período de tempo durante o qual os cidadãos estrangeiros estão sem possibilidade de tomarem algum género alimentício.

A insuficiência da alimentação não se prende somente com o número de refeições servidas, refletindo-se, de igual modo, na quantidade que é facultada em cada refeição. Este facto, comum aos espaços equiparados a centros de instalação temporária situados nos três aeroportos citados, redundou na apresentação de algumas queixas, as quais se conjugaram com a não disponibilização de garrafas de água em quantidade suficiente.

Para além disso, e em relação ao espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto do Porto, o MNP escutou o descontentamento de quem ali permanecia há mais de dois meses que, comentou, que as refeições eram «sempre frango» (*sic*), não se disponibilizando, assim, uma alimentação diversificada. Diversidade que não se prende apenas com uma questão de gosto mas, outrossim, com a satisfação de múltiplas necessidades nutritivas que não são saciadas com a ingestão diária do mesmo tipo de alimentos.

A par do referido, não se ignore que a idade, a religião, a condição de saúde ou outros estados (*v.g.*, gravidez ou amamentação) podem reclamar cuidados acrescidos com a alimentação. Cuidados que, para serem mais facilmente garantidos, podem ser objeto de um procedimento que assegure o fornecimento de alimentação adequada a crianças, idosos, diabéticos, grávidas, lactantes ou a pessoas que, por

¹¹ Cf., a título de exemplo, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 4, assim como a orientação n.º 8, ponto 48-XI, das *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 31).



outras razões, designadamente culturais, tenham uma dieta específica (para dar alguns exemplos).

§ 6. *Culto e assistência religiosa*

Atendendo à multiplicidade de proveniências dos cidadãos estrangeiros não surpreende que, em tais espaços detentivos, seja característica a diversidade de religiões que são por aqueles professadas e que, como o MNP observou, são, em geral, respeitadas. Todavia, o MNP também verificou que não existe uma presença periódica das pessoas que prestam assistência religiosa, o que pode, em alguns casos, comprometer o acompanhamento espiritual de que os cidadãos estrangeiros dele possam carecer.

A situação descrita pode, em meu entender, ser objeto de ponderação, no sentido de se encontrarem alternativas para que os ministros de religião ou de confissão religiosa estejam, de forma periódica, presentes nos referidos locais detentivos.

§ 7. *Ocupação dos tempos livres*

Os recursos disponíveis para ocupação dos tempos livres revestem-se de particular importância, uma vez que, se não forem adequados ou suficientes, podem comprometer o bem-estar físico e psicológico dos cidadãos estrangeiros, com eventuais consequências no plano das relações intersubjetivas das pessoas que se encontram ou que laboram nos espaços detentivos em apreço. É, por esta razão, que «centros de detenção de imigrantes devem incluir o acesso a uma sala de convívio, à rádio, à televisão, aos jornais e a revistas, assim como a meios de recreação apropriados (*v.g.*, jogos de tabuleiro, mesa de *ping-pong*, desportos), a uma biblioteca e a um espaço de oração.»¹²

O MNP observou, contudo, que os pátios dos locais detentivos em causa são de reduzidas dimensões, murados e com escassa luminosidade, sendo que o seu

¹² *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 5 (tradução livre).



acesso nem sempre é permitido, em função da elevada ocupação do local.¹³ Para além disso, o MNP verificou que as atividades de ocupação de tempos livres são poucas (circunscritas, em alguns casos, ao visionamento de canais televisivos em língua portuguesa, quando o televisor está operacional), o que, além de insuficiente, não é adequado para pessoas que não compreendem o nosso idioma.

No que toca à Unidade Habitacional de Santo António, espaço especialmente vocacionado para períodos de restrição da liberdade de maior duração, encontraram-se algumas limitações nesta matéria, por sobre tudo na biblioteca (com poucas publicações em línguas estrangeiras) e nas zonas exteriores que estavam desaproveitadas.

Considero, portanto, e em nome de uma convivência salutar e da integridade de todos, que os centros de instalação temporária ou espaços equiparados devem estar providos de materiais suficientes e adaptados — em função das línguas entendidas pelos seus ocupantes e das suas idades¹⁴ — à ocupação dos tempos livres de quem lá permanece, às vezes, por dezenas de dias.

§ 8. Particularidades de género

O ponto 10 da orientação n.º 8 dos *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos determina que «[o]s Estados e, quando aplicável, organizações internacionais e da sociedade civil, devem considerar: (...) que se garanta que homens e mulheres estejam detidos separadamente a não ser que pertençam à mesma família, e que adequado número de recursos humanos masculinos e femininos sejam recrutados e afetos a centros de detenção para que funcionários do

¹³ Esta é uma situação que ocorre, como observado na segunda visita do MNP, no espaço do aeroporto de Lisboa equiparado.

¹⁴ Sobre este aspeto, o n.º 7 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros prescreve que «[o]s menores acompanhados detidos devem ter a possibilidade de participar em atividades de lazer, nomeadamente em jogos e atividades recreativas próprias da sua idade (...)» Cf., também, a orientação n.º 9.2, ponto 56, das *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 36).



género feminino estejam sempre presentes quando ali se encontrem mulheres detidas.»¹⁵ Como o MNP verificou, nem sempre as pessoas do género feminino são acomodadas em alas distintas das do género masculino¹⁶, com exceção feita, reitera-se, para os membros da mesma unidade familiar.

Também nem sempre as equipas de pessoal que laboram nos locais detentivos em apreço apresentam uma composição mista, o que pode revelar-se constrangedor e, por conseguinte, constituir um tratamento degradante para quem se encontra privado da sua liberdade e não tem o mesmo género. Situação que deve, a breve trecho, ser alterada, de modo a que se assegure a presença de, pelo menos, um funcionário do mesmo género do dos cidadãos estrangeiros.

A par do descrito, importa que se tenha em consideração as especiais necessidades das pessoas do género feminino, devendo-se, em consequência, assegurar a disponibilização de artigos de higiene pessoal sem que isso dependa de prévia solicitação da interessada.¹⁷ A incapacidade de dar resposta a estas necessidades básicas pode, por si só, equivaler a um tratamento degradante, o que se deve evitar.

§ 9. *Conhecimento e compreensão dos direitos e dos deveres dos cidadãos estrangeiros*

O n.º 5 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros determina que «[a]o estrangeiro detido é fornecido documento de que constem as regras aplicadas no

¹⁵ Tradução livre.

¹⁶ Em conformidade com, entre outros, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017): «Female detainees should be held in an area which is separated from that accommodating male detainees, and their privacy should be guaranteed» (p. 4). No que ao direito interno diz respeito, atente, a propósito dos requerentes de asilo, no n.º 7, *in fine*, do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.

¹⁷ E que tenha igualmente em conta o tempo de permanência, sendo renovado se necessário. Cf., *mutatis mutandis*, a regra 5 das aludidas Regras de *Bangkok*, assim como o n.º 1, *in fine*, do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros. Cf., também, o 10.º *Relatório Geral do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura*, em especial o § 31., p. 15.



centro de instalação temporária ou espaço equiparado, bem como os seus direitos e deveres (...).»¹⁸

A pessoa privada da sua liberdade deve, pois, ser informada dos direitos que lhe assistem, bem como dos deveres que lhe cumpre observar.¹⁹ O direito à informação sobre os direitos e os deveres tem como correlativo a obrigação do Estado, na veste do responsável pelo local detentivo, facultar essa informação. E, pese embora em geral seja disponibilizado, aos cidadãos estrangeiros, um folheto informativo sobre direitos e deveres, este documento nem sempre cumpre a sua função uma vez que não se apresenta escrito em uma língua compreendida pelo seu concreto destinatário.²⁰

Refira-se, a título de exemplo, que, de acordo com os dados empíricos facultados, durante os anos de 2015 e de 2016, pessoas provenientes, entre outras origens, de países árabes, da Ucrânia, da Índia e da China estiveram acomodadas em centros de instalação temporária ou espaços equiparados. A maioria destes cidadãos dificilmente entendem a língua portuguesa e, não obstante a aludida informação lhes ser entregue, esta não é apreendida.

Dever-se-á, por isso, ponderar a tradução dos documentos para outras línguas, eventualmente com a colaboração de representações diplomáticas ou, até mesmo, através da celebração de protocolos com outras entidades, designadamente com o Alto Comissariado para as Migrações, I.P..

¹⁸ No tocante aos requerentes de asilo colocados em centros de instalação temporária ou espaços equiparados, veja-se o n.º 5 do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.

¹⁹ Cf., sobre este ponto, o princípio 14 do Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 43/173, de 9 de dezembro de 1988.

²⁰ O desconhecimento de uma língua comumente falada e entendida entre os funcionários dos centros de instalação temporária e os seus ocupantes potencia situações como a que o MNP encontrou nas visitas que realizou ao espaço equiparado do aeroporto de Lisboa, durante as quais encontrou pessoas que tinham em sua posse documentação que não compreendiam e outras que, não sabendo que poderiam beneficiar do patrocínio de um defensor (por meio da proteção jurídica), não tinham contactado com advogados ou, as que o fizeram, fizeram-no suportando, na medida dos seus recursos, os respetivos custos.



Entendo, assim, que devem ser tomadas as providências tidas por convenientes (*v.g.*, recurso a intérpretes e tradução de documentação) para assegurar que as informações de comunicação legalmente obrigatória sejam efetivamente transmitidas, o que, friso, não se consegue com a entrega de um documento em língua inteligível.

§ 10. Regulamentação do funcionamento dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados

Nas visitas que realizou, o MNP observou o desconhecimento das regras de funcionamento interno dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados o que, conjugado com o referido no precedente ponto, pode indiciar falta de informação aos cidadãos estrangeiros sobre os direitos que lhe assistem, assim como os deveres a que estão adstritos.

Na verdade, as pessoas com quem o MNP dialogou nas suas visitas aos locais detentivos em apreço mostraram, em geral, desconhecer as regras de funcionamento, designadamente em questões tão elementares como sejam as dos horários de abertura e de fecho dos pátios.

Refiro, a título de exemplo, que o espaço equiparado do aeroporto de Lisboa apenas ostenta o regulamento interno na sua portaria, o qual está redigido em língua portuguesa (e, por isso, recorde-se, de impossível compreensão para muitas das pessoas que ali se encontrem privadas da sua liberdade) e não é, de outra forma, disponibilizado aos seus ocupantes.

É, pois, premente tomar as medidas necessárias de modo a proporcionar o real conhecimento das regras de funcionamento de um espaço onde as pessoas estão em virtude de uma (fundada) limitação à sua liberdade.



§ 11. *Apresentação de queixa*

Mencione-se que, mesmo quando os cidadãos estrangeiros estão cientes dos respetivos direitos, não lhes é garantida a possibilidade de apresentação de queixas²¹ com salvaguarda da sua integridade e confidencialidade, uma vez que são os elementos da empresa de segurança privada que as recebem, as selecionam e as transmitem ao pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Considero, pelo exposto, que é determinante a criação de um mecanismo de queixa que não passe pelos potenciais e mais prováveis visados (os funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os das empresas de segurança que laboram nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados), devendo tal mecanismo acautelar a direta entrega da queixa e demais comunicações ao responsável pela direção dos mencionados locais detentivos.

§ 12. *Recurso a intérpretes*

Como visto anteriormente (§ 9.), é indispensável que as pessoas privadas da sua liberdade tenham efetivo conhecimento e cabal compreensão sobre a sua situação jurídica, os direitos e os deveres que devem respeitar, bem como sobre as regras de funcionamento do espaço detentivo em que se encontram. Atendendo à pluralidade de proveniências, são muitas e diversas as línguas faladas e entendidas pelos cidadãos estrangeiros, o que, não raras vezes, se pode apresentar como um entrave na comunicação. Para o suprir — e, sublinhe-se, é de primordial importância que se o faça, sob pena de existirem pessoas privadas da liberdade sem saberem o fundamento da sua situação, o que podem e o que devem fazer —, o recurso a intérpretes apresenta-se como uma solução adequada que, ademais, encontra arrimo

²¹ O direito de apresentação de queixa encontra-se previsto, por exemplo, no n.º 1 do princípio 33 do citado Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão.



na lei²², consubstanciando, outrossim, uma obrigação das entidades responsáveis pelas pessoas que têm à sua guarda.

Mais entendo que, a par da colaboração de intérpretes para assegurar uma boa e eficaz comunicação de e com os cidadãos estrangeiros, é relevante garantir, no seguimento de considerações anteriormente tecidas, a tradução da documentação relevante para uma língua que seja por aqueles compreendida.

§ 13. Contactos com o exterior (advogados ou defensores, representações diplomáticas ou consulares e familiares)

§ 13.1. O domínio comum de uma língua é, igualmente, relevante nos contactos que os cidadãos estrangeiros estabelecem com os seus advogados ou defensores²³, não somente para a correta e efetiva compreensão dos seus direitos e deveres, mas também para assegurar a confidencialidade de tais comunicações.²⁴ Confidencialidade que, da observação das instalações do espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto de Faro e da consulta dos registo do local detentivo de Lisboa, o MNP conclui não existir, seja, no primeiro caso, por falta de uma sala reservada para o efeito, seja, na segunda situação, pela auscultação, por parte de um elemento do pessoal de vigilância, da conversa entre o cidadão estrangeiro e o seu advogado.

²² *Vide*, a este propósito, o n.º 1 do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros. Cf., também e entre vários, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 3.

²³ A este propósito, refira-se, a título de exemplo, que pessoa detida no espaço equiparado do aeroporto do Porto prescindiu do apoio de patrono officioso, uma vez que a circunstância de o causídico não dominar a língua francesa inviabilizara a comunicação entre ambos.

²⁴ A par de múltiplos instrumentos jurídicos internacionais que, ao abrigo do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, se aplicam na ordem jurídica nacional, o direito dos cidadãos estrangeiros acomodados em centros de instalação temporária ou espaços equiparados a contactar com advogado ou defensor encontra-se plasmado no n.º 2 do artigo 40.º e no n.º 2 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros, bem como, e no que aos requerentes de asilo respeita, no n.º 3 do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.



Neste sentido, importa que, a breve trecho, se adotem as providências que se tiverem por convenientes para garantir a concretização do direito de contactar com advogado ou defensor, o que deve acontecer com o imprescindível resguardo nas comunicações que, nesta sede, tiverem lugar.

§ 13.2. A especificidade de se tratar de cidadãos estrangeiros que estão limitados na sua liberdade determina que o recurso aos contactos telefónicos possa ser, a maioria das vezes, a única forma de contacto com o exterior, desde logo, com os seus familiares. Por esta razão, devem ser proporcionados os meios necessários e efetivos para o exercício daquele direito, meios que, em nome de um tratamento paritário, sejam homogéneos nos locais detentivos em causa.

O MNP pôde verificar, por um lado, que, em geral, os cidadãos estrangeiros ficam, no momento da entrada nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sem os telemóveis de que sejam titulares²⁵, sendo-lhes dado um cartão telefónico que permite a realização de cinco minutos de chamadas para o exterior (exceção feita, porém, quanto ao espaço equiparado do aeroporto de Faro²⁶). Por outro lado, o MNP aferiu que a realização de tais contactos e a utilização dos telefones não obedecia a um regime único e, em alguns casos, colocava em causa a privacidade do próprio contacto.²⁷

A par do exposto, as regras aplicadas aos contactos telefónicos com o exterior também não levam em conta os tempos de permanência; em situações de detenção prolongada, a atribuição de um único cartão telefónico para a realização de

²⁵ Diversamente do que está previsto, por exemplo, nos *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 3.

²⁶ Local detentivo onde não são atribuídos cartões telefónicos, pelo que a realização de chamadas com cartão está dependente da respetiva compra pelos cidadãos estrangeiros, ainda que tenha sido transmitido ao MNP que estes podem usar o telefone fixo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

²⁷ Como sucede no espaço equiparado do aeroporto do Porto onde os ocupantes estão autorizados a utilizar o aparelho do serviço (custeando as chamadas que efetuam), mas sempre na presença de elementos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.



cinco minutos de chamadas apresenta-se desajustado, podendo, por isso, consubstanciar um tratamento desumano.²⁸

Reveste-se, assim, de primordial importância adotar as medidas necessárias a possibilitar a realização de contactos telefónicos entre os cidadãos estrangeiros acomodados nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados com os seus familiares, bem como aquelas que, de modo atempado e previdente, acautelem eventuais avarias, como as que se verificaram no local detentivo de Lisboa e que determinaram a impossibilidade de tais comunicações durante 20 dias.

§ 13.3. Os contactos dos cidadãos estrangeiros com o mundo exterior adquirem, nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, uma particular expressividade no que às representações diplomáticas ou consulares diz respeito. Isto porque estas entidades podem prestar apoio aos seus nacionais que se encontram limitados na sua liberdade e, conseqüentemente, em uma situação de vulnerabilidade. Estes contactos devem ser possibilitados mesmo que o *plafond* dos cartões telefónicos entregues já tenha sido atingido.

§ 14. Colaboração de organizações da sociedade civil

Das visitas que efetuou a centros de instalação temporária ou espaços equiparados, o MNP observou que, com ressalva da Unidade Habitacional de Santo António, tais espaços não contam com a colaboração de organizações da sociedade civil.²⁹

Estas organizações podem não só contribuir para o bom funcionamento do próprio local, como podem cumprir, complementarmente, uma função de monitorização a par de outras entidades públicas a quem seja reconhecida tal

²⁸ Recorde-se, sobre esta temática, que o MNP encontrou, na sua visita ao espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto do Porto, um cidadão que ali permanecia havia 63 dias e não contactava com a família, há cerca de 20 dias, por falta de meios económicos para custear as chamadas.

²⁹ Cf., por exemplo, n.º 4 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros e o n.º 3 do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.



competência, como é o caso do MNP – do cumprimento dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros.³⁰

Com esteio nestes fundamentos, entendo ser pertinente providenciar pela abertura de tais locais detentivos a organizações da sociedade civil, acautelando-se as imprescindíveis exigências de segurança de entrada e movimentação nos mencionados locais.

§ 15. Formação dos trabalhadores dos centros de instalação temporária de estrangeiros ou espaços equiparados

O MNP verificou que, nos locais detentivos visitados, os funcionários que neles laboram não possuem, via de regra, formação específica para as diversas funções que ali executam e, por sobre tudo, formação em matéria de prevenção de tortura, maus-tratos ou outros comportamentos que se possam considerar como desumanos ou degradantes.³¹

Não estão em causa, sublinho, competências académicas superiores, mas tão-só capacidades básicas de conversação que, atendendo às proveniências das pessoas que se encontram naqueles locais, requerem o domínio de línguas estrangeiras. Contudo, de acordo com informações prestadas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o contrato com a empresa de segurança que presta serviço nos espaços equiparados dos aeroportos de Lisboa e Porto apenas estipulou, como requisito obrigatório, o conhecimento pelos funcionários de, pelo menos, uma língua estrangeira, o que, na prática, pode ser insuficiente.

³⁰ Vide, a este propósito e entre outros, o ponto 19 da orientação 8 dos *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (p. 33).

³¹ Ao contrário das orientações internacionais existentes neste âmbito, como seja a orientação 8, ponto 48-XVI, da *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 31).



Tendo em conta a especial situação de vulnerabilidade em que os cidadãos estrangeiros se encontram, considero pertinente providenciar pelo recrutamento de pessoal suficiente habilitado para o exercício das funções que lhes cumprem desempenhar. Isto para além da já mencionada necessidade de composição mista das equipas (*vide* § 8.).

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que V. Ex.^a receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições dos centros de instalação temporária de estrangeiros, em situação irregular em Portugal ou requerentes de asilo, ou espaços equiparados e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.

Anexo: Relatório Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados – Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção e cópia da Recomendação n.º 17/2017/MNP.