

5 de dezembro de 2018

Original em Inglês

CED/C/PRT/CO/1

Comité contra os Desaparecimentos Forçados

Observações finais sobre o relatório apresentado por Portugal ao abrigo do artigo 29.º, n.º1, da Convenção*

1. O Comité contra os Desaparecimentos Forçados analisou o relatório apresentado por Portugal ao abrigo do artigo 29.º, n.º 1, da Convenção (CED/C/PRT/1) nas suas 259.ª e 260.ª reuniões (CED/C/SR.259 e 260), que tiveram lugar a 6 e 7 de novembro de 2018. Na sua 272.ª reunião, realizada a 15 de novembro de 2018, adotou as presentes observações finais:

A. Introdução

2. O Comité congratula-se com a apresentação tempestiva do relatório por Portugal, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, da Convenção, e com as informações nele contidas. O Comité felicita o construtivo diálogo mantido com a delegação do Estado Parte sobre as medidas adotadas para implementar as disposições da Convenção, que dissipou várias das suas preocupações. O Comité saúda especialmente a competência, o rigor e a abertura com que a delegação respondeu às perguntas colocadas. O Comité agradece ainda ao Estado Parte as respostas escritas (CED/C/PRT/Q/1/Add.1) à lista de questões (CED/C/PRT/Q/1), que foram complementadas pelas respostas orais da delegação durante o diálogo.

B. Aspetos positivos

3. O Comité regista com satisfação o facto de o Estado Parte ter aceite a competência do Comité, prevista nos artigos 31.º e 32.º da Convenção, para receber e apreciar comunicações individuais e interestaduais.

4. O Comité saúda também as medidas implementadas pelo Estado Parte em matérias relacionadas com a Convenção, incluindo:

* Adotadas pelo Comité na 15.ª sessão (5-16 novembro 2018).

(a) A adoção do Estatuto da Vítima (Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro), que altera o Código de Processo Penal e visa fortalecer a proteção dos direitos das vítimas e estender esses direitos aos seus familiares;

(b) A alteração introduzida na Lei da Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro), que visa reforçar a proteção das crianças (Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro);

(c) A adoção e implementação do Terceiro e Quarto Planos de Ação Nacionais para a Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2014-2017 e 2018-2021, respetivamente).

5. O Comité elogia o Estado Parte por ter ratificado quase todos os principais instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

6. O Comité regista com apreço o *standing invitation* para visitar o país que o Estado Parte alargou a todos os procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos.

C. Principais temas de preocupação e recomendação

7. O Comité considera que, no momento da elaboração das presentes observações finais, o enquadramento legal em vigor no Estado Parte para prevenir e punir os desaparecimentos forçados não estava em total conformidade com as obrigações que incumbem aos Estados que ratificaram a Convenção. O Comité recomenda que o Estado Parte tenha em consideração as suas recomendações, que foram elaboradas num espírito construtivo de cooperação, com o objetivo de assegurar que o quadro legal existente e o modo como é implementado pelas autoridades do Estado sejam plenamente conformes com os direitos e obrigações estabelecidos na Convenção.

1. Informação geral

Aplicabilidade direta da Convenção

8. O Comité acolhe com satisfação a confirmação pela delegação de que a Convenção é aplicada em todo o território nacional do Estado Parte, incluindo nas regiões autónomas. Toma também boa nota da informação prestada pela delegação de que as disposições da Convenção são diretamente aplicáveis, exceto aquelas que requerem uma intervenção do legislador para tipificar uma conduta como crime. Contudo, o Comité está preocupado que a ausência de medidas tendentes à tipificação do desaparecimento forçado como crime autónomo dificulte o cumprimento de todas as obrigações decorrentes da Convenção e o exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção.

9. O Comité insta o Estado Parte a adotar todas as medidas necessárias para assegurar a aplicabilidade direta e a aplicação uniforme de todas as disposições da Convenção.

Instituição nacional de direitos humanos

10. O Comité constata com satisfação que o Provedor de Justiça exerce o duplo mandato de Provedor de Justiça e de Mecanismo Nacional de Prevenção ao abrigo do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Embora tome nota das explicações facultadas pela delegação de que o Provedor da Justiça mantém as condições para exercer as suas funções ainda que sem um orçamento suficiente, o Comité permanece preocupado face às informações fornecidas pelo Estado Parte (CED/C/PRT/Q/1/Add.1, par. 115) de que não são alocados recursos financeiros, humanos e técnicos suficientes ao Provedor de Justiça, que lhe permitam desempenhar eficazmente as suas funções enquanto mecanismo nacional de prevenção.

11. O Comité recomenda que o Estado Parte adote as medidas necessárias para assegurar que o Provedor da Justiça Português dispõe dos recursos financeiros, materiais e humanos necessários para desempenhar de maneira eficaz e independente o seu mandato, inclusive enquanto mecanismo nacional de prevenção.

2. Definição e criminalização do desaparecimento forçado (arts. 1.º-7.º)

Definição de desaparecimento forçado como um crime contra a humanidade

12. Embora note que o artigo 9.º, al. (i), da Lei n.º 31/2004, de 22 de julho, criminaliza o desaparecimento forçado como um crime contra a humanidade, o Comité está preocupado com o facto de a definição constante da referida lei não estar em total conformidade com o artigo 2.º da Convenção. Em particular, a definição atual não inclui o encobrimento do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida como um possível elemento; refere-se a crimes praticados não por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou a concordância do Estado, mas sim pelo ou com a autorização, apoio ou a concordância de um “Estado ou organização política”. O Comité acolhe com satisfação a indicação do Estado Parte (CED/C/PRT/Q/1/Add.1, par. 21) de que a exclusão da proteção da lei é considerada uma consequência do crime de desaparecimento forçado e não um elemento constitutivo desse crime (art.º 2.º).

13. O Comité recomenda que o Estado Parte reveja a definição de desaparecimento forçado como um crime contra a humanidade prevista no artigo 9.º, al. (i), da Lei n.º 31/2004, de modo a assegurar a sua plena conformidade com os artigos 2.º e 5.º da Convenção.

Desaparecimento forçado como um crime autónomo

14. O Comité toma nota da posição do Estado Parte de que as normas existentes, tais como o artigo 158.º do Código Penal (sequestro), são suficientes para julgar e punir os casos de desaparecimentos forçados e que, na sua opinião, não há necessidade de prever no direito interno o desaparecimento forçado como um crime autónomo. Contudo, o Comité está preocupado com o facto de o artigo 158.º do Código Penal e outros crimes contra a liberdade referidos pelo Estado Parte, incluindo os artigos 159.º e 161.º do Código, não serem suficientes para abranger de forma adequada todos os elementos constitutivos e modalidades de um desaparecimento forçado, conforme definido no artigo 2.º da Convenção, e para cumprir com a obrigação prevista no artigo 4.º, intimamente relacionada com outras obrigações do tratado referente à legislação a adotar, tais como as previstas nos artigos 6.º e 7.º. A este respeito, embora note que, no que concerne à prática do crime por um funcionário público, o abuso de autoridade constitua uma circunstância agravante nos termos do Código Penal, o Comité considera que as disposições existentes no Código Penal não estabelecem penas adequadas que atendam à extrema gravidade do desaparecimento forçado (arts. 2.º e 4.º-7.º).

15. O Comité recomenda que o Estado Parte adote as medidas legislativas necessárias para assegurar que o desaparecimento forçado é criminalizado como um crime autónomo, em conformidade com a definição contida no artigo 2.º da Convenção, e que as penas aplicáveis tenham em consideração a extrema gravidade da conduta. O Estado Parte deve também adotar as medidas necessárias para responsabilizar criminalmente e punir devidamente qualquer pessoa que cometa, ordene, instigue ou induza à prática, tente cometer, seja cúmplice ou participe num crime de desaparecimento forçado, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, al. a), da Convenção.

Responsabilidade criminal de superiores hierárquicos e obediência devida

16. O Comité toma nota das informações facultadas pelo Estado Parte de que, ao abrigo do artigo 271.º, n.º 3, da Constituição, é proibido invocar ordens superiores para justificar a prática de um ato criminoso. Contudo, o Comité está preocupado com o facto de que, ao abrigo do artigo 177.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 35/2014, de 20 de julho, um funcionário que cumpra ordens ilícitas seja isento de responsabilidade caso tenha previamente exigido ou requerido que estas lhe fossem transmitidas por escrito, mencionando expressamente que as considera ilegais. O Comité considera que estas disposições não parecem adequadamente oferecer as garantias exigidas pelo artigo 6.º, n.º 2, da Convenção.

17. O Comité recomenda que o Estado Parte adote as medidas necessárias para assegurar que a legislação interna preveja especificamente a proibição de invocar

ordens ou instruções superiores para justificar um crime de desaparecimento forçado, em plena conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, da Convenção.

3. Responsabilidade criminal e cooperação judicial em relação ao desaparecimento forçado (arts. 8.º-15.º)

Prazo de prescrição

18. O Comité constata com satisfação que, nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 31/2004, os crimes contra a humanidade são imprescritíveis. Congratula-se igualmente com a informação de que, em conformidade com o artigo 119.º, n.º 2, al. a), do Código Penal, o prazo de prescrição para crimes permanentes corre a partir do dia em que cessar a consumação do ato, noutras palavras, no caso de um desaparecimento forçado, quando a pessoa desaparecida é encontrada. Contudo, o Comité está preocupado com o facto de o prazo de prescrição para um caso individual de desaparecimento forçado permanecer pouco claro, uma vez que os crimes previstos no Código Penal aplicáveis têm prazos de prescrição diferentes (art.º 8.º).

19. O Comité recomenda que o Estado Parte assegure que, em conformidade com o artigo 8.º da Convenção, o prazo de prescrição aplicável a um crime de desaparecimento forçado seja de longa duração e seja proporcional à extrema gravidade do crime.

4. Medidas para prevenir os desaparecimentos forçados (arts. 16.º-23.º)

Non-refoulement

20. O Comité toma nota das informações facultadas pelo Estado-parte (CED/C/PRT/Q/1/Add.1, par. 89) de que o desaparecimento forçado, enquanto crime contra a humanidade, constitui uma grave violação de direitos humanos, e que, nessa medida, a extradição é obrigatoriamente recusada se houver razões suficientes para crer que a pessoa poderá ser sujeita a um desaparecimento forçado. Regista também que, de acordo com os artigos 6.º a 8.º e 32.º da Lei n.º 144/99, de 31 de agosto, as autoridades poderiam recusar um pedido de cooperação internacional ou de extradição com base em fundamentos obrigatórios. Contudo, o Comité manifesta a sua apreensão face à incerteza relativamente aos casos em que uma pessoa cuja extradição é solicitada possa ser sujeita a um crime autónomo de desaparecimento forçado que não constitua um crime contra a humanidade (art.º 16.º).

21. O Comité recomenda que o Estado Parte adote todas as medidas necessárias para cumprir integralmente o princípio de *non-refoulement* consagrado no artigo 16.º, n.º 1, da Convenção.

Formação

22. O Comité toma nota, com apreço, das informações facultadas pelo Estado Parte de que é providenciada extensa formação sobre direito internacional dos direitos humanos, abrangendo também esta Convenção, a juízes e oficiais militares e policiais, incluindo guardas prisionais. Contudo, o Comité nota a ausência de informação sobre ações de formação dirigidas a todos os funcionários públicos e a outras pessoas, como o pessoal médico, que possam estar envolvidas na detenção ou no tratamento de pessoas privadas de liberdade (art.º 23.º).

23. O Comité recomenda que o Estado Parte assegure que todos os polícias e agentes de segurança, sejam eles civis ou militares, pessoal médico, funcionários públicos e outras pessoas que possam estar envolvidas na detenção ou no tratamento de pessoas privadas de liberdade, incluindo juízes, procuradores e outros funcionários responsáveis pela administração da justiça, recebam formação específica e regular sobre as disposições da Convenção, em conformidade com o seu artigo 23.º, n.º 1.

5. Medidas de reparação e de proteção de crianças contra os desaparecimentos forçados (arts. 24.º-25.º)

Direito a reparação e a receber uma indemnização rápida, justa e adequada

24. Embora saude a adoção do Estatuto da Vítima (Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro), que visa reforçar os direitos das vítimas de crime, inclusivamente via a extensão dos direitos das vítimas às suas famílias, o Comité nota, com preocupação, que a ausência de um crime autónomo de desaparecimento forçado ao abrigo do Código Penal pode ter implicações no exercício desses direitos pelas vítimas num caso individual de desaparecimento forçado. O Comité está também preocupado com a informação facultada pelo Estado Parte (CED/C/PRT/Q/1, Add.1, par. 136) de que a lei portuguesa não prevê a garantia de não repetição conforme o artigo 24.º, n.º 5, al. d), da Convenção.

25. O Comité recomenda que o Estado Parte adote as medidas necessárias para garantir que todas as vítimas de desaparecimento forçado obtenham reparação cabal, incluindo restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição.

Legislação relativa à subtração ilegal de crianças

26. O Comité toma nota das informações facultadas pelo Estado Parte (CED/C/PRT/Q/1, Add.1, par. 145) de que as atuais disposições do Código Penal, incluindo o artigo 256.º (falsificação ou contrafação de documento), artigo 255.º, al. a (definição de documento para fins criminais) e o artigo 259.º (danificação ou subtração de documento), abrangem o tipo de condutas referidas no artigo 25.º, n.º 1, al. b), da Convenção. O Comité permanece, contudo, preocupado com a inexistência de disposições que reflitam especificamente as medidas previstas no artigo 25.º, n.º 1, da Convenção e recorda a obrigação que incumbe aos Estados de prevenir e punir os atos abrangidos por este artigo.

27. O Comité recomenda que o Estado Parte reveja a sua legislação penal tendo em vista a criminalização específica das condutas descritas no artigo 25.º, n.º 1, da Convenção e que estabeleça penas adequadas atendendo à extrema gravidade dos crimes.

D. Divulgação e acompanhamento

28. O Comité deseja recordar as obrigações assumidas pelos Estados ao tornarem-se Parte à Convenção e, neste sentido, insta o Estado Parte a assegurar que todas as medidas que adotar, independentemente da sua natureza ou da autoridade de que emanam, estejam em plena conformidade com as obrigações que assumiu ao tornar-se Parte à Convenção e outros instrumentos internacionais relevantes.

29. O Comité deseja também enfatizar o efeito particularmente cruel dos desaparecimentos forçados sobre os direitos humanos das mulheres e das crianças. As mulheres sujeitas a desaparecimentos forçados estão particularmente vulneráveis à violência sexual e a outras formas de violência de género. As mulheres familiares de uma pessoa desaparecida estão particularmente propensas a sofrer graves desvantagens sociais e económicas e a ser vítimas de violência, perseguição e represálias em resultado dos seus esforços para localizar os seus entes queridos. As crianças vítimas de desaparecimento forçado, quer porque elas próprias foram sujeitas a desaparecimento, quer porque sofrem as consequências do desaparecimento dos seus familiares, estão particularmente vulneráveis a numerosas violações de direitos humanos, incluindo a substituição de identidade. Neste contexto, o Comité salienta, em particular, a necessidade de o Estado Parte assegurar que perspetivas de género e abordagens sensíveis às crianças sejam utilizadas na implementação dos direitos e das obrigações estabelecidos na Convenção.

30. O Estado parte é encorajado a divulgar amplamente a Convenção, o seu relatório apresentado nos termos do artigo 29.º, n.º 1, da Convenção, as respostas escritas à lista de questões elaborada pelo Comité e as presentes observações finais, a fim de sensibilizar as autoridades judiciais, legislativas e administrativas, a sociedade civil e as organizações não governamentais que operam no Estado parte e o público em geral. O Comité encoraja igualmente o Estado parte a promover a participação da sociedade civil nas ações empreendidas em linha com as presentes observações finais.

31. Em conformidade com o regulamento interno do Comité, o Estado Parte deve facultar, até 16 de novembro de 2019, o mais tardar, as informações pertinentes sobre a implementação das recomendações constantes dos pars. 15 (desaparecimento forçado como crime autónomo), 17 (responsabilidade criminal de superiores hierárquicos e obediência devida) e 21 (*non-refoulement*).

32. Nos termos do artigo 29.º, n.º 4, da Convenção, o Comité solicita ao Estado Parte que apresente, antes de 16 de novembro de 2024, informações específicas e atualizadas sobre a implementação de todas as suas recomendações e quaisquer outras novas informações sobre o cumprimento das obrigações contidas na Convenção, num documento elaborado em conformidade com as orientações sobre a forma e o conteúdo dos relatórios a apresentar pelos Estados partes ao abrigo do artigo 29.º, (CED/C/2, par. 39). O Comité encoraja o Estado Parte a promover e facilitar a participação da sociedade civil na preparação desta informação.