

Estudo sobre o quadro legislativo da política de Migração e Asilo na República de Cabo Verde



Professora Dra. Constança Urbano de Sousa

Dr. José Pina Delgado

-

Janeiro 2013



This project is funded
by the European Union



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development
This project is implemented by ICMPD



Apresentação

O programa MIEUX é uma facilidade de assistência técnica financiada pelo programa temático "Migração e Asilo" da União Europeia. A sua finalidade é principalmente facilitar a troca de informações, conhecimentos e boas práticas entre representantes de governos ou universidades dos Estados membros da União Europeia com os seus congéneres de países terceiros, com o objectivo de reforçar estruturas de gestão e políticas públicas em matéria de asilo, migração e gestão de fronteiras. Os objetivos do programa estão diretamente ligados à política externa da UE em matéria de migração, como refletido na Comunicação da Comissão Europeia "Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade". As suas áreas de intervenção, abrangem portanto os quatro pilares da comunicação: luta contra os fluxos irregulares, tráfico de seres humanos; promoção da migração legal, trabalho e circulação das pessoas; desenvolvimento das políticas para que a migração tenha um impacto positivo no desenvolvimento dos países de origem e de trânsito, e para garantir o tratamento humano aos requerentes de asilo e de protecção subsidiária.

Em 2009, a República de Cabo Verde, pediu ao programa MIEUX um primeiro apoio, cujo principal objetivo foi a elaboração da Estratégia Nacional de Imigração (ENI), adoptada em 23 de Janeiro de 2012, e o Plano de Acção 2012-2015 para a sua implementação, que está em fase final de aprovação. Para consolidar os esforços feitos entre 2010 e 2012, o Governo de Cabo Verde solicitou uma ação complementar para apoiar o processo de reforma da legislação nacional em matéria de migração. Trata-se de uma necessidade claramente identificada durante o processo de desenvolvimento do quadro político, haja em vista as insuficiências da legislação para os desafios colocados pela nova realidade de Cabo Verde.

Este relatório é a primeira fase do apoio fornecido através do programa MIEUX. O seu objetivo é fazer uma análise abrangente da legislação nacional de Cabo Verde, tendo em conta os compromissos regionais e internacionais do país, seus objetivos estratégicos contidos na ENI, fazendo a comparação com a experiência jurídica europeia, de modo a identificar recomendações para futura evolução legislativa. Este trabalho, realizado por peritos académicos, será completado com um apoio ao trabalho de elaboração legislativa que o Governo de Cabo Verde pretende realizar.





Estudo sobre o Marco Legislativo da Política de Migração e Asilo

Primeira Parte: Avaliação do quadro jurídico aplicável ao estrangeiro em Cabo Verde..... 5

I. Regime de Entrada	7
1.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicáveis	7
1.2 Documentos de Entrada	8
1.3 Tipos de Vistos	8
1.4 Estatutos Derrogatórios	10
II. Migração Legal	13
2.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicável	13
2.2 Visto e Autorização de residência.....	13
2.3 Reunificação familiar	14
2.4 Outros Estatutos	15
2.5 Estatutos excepcionais.....	15
2.6 Direitos do migrante legal	16
2.7 Integração.....	20
2.8 Perda do Estatuto de migrante legal.....	21
III. Migração Irregular e repatriação	22
3.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicáveis	22
3.2 Modalidades de expulsão	23
3.3 Garantias para o migrante irregular	24
3.4 Tráfico de pessoas	25
3.5 Casos Específicos: migrantes vulneráveis e menores não acompanhados.....	26
IV. Naturalização	27
V. Asilo e refugiados	28
5.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicáveis	28
5.2 Acolhimento e garantias aos requerentes.....	28
5.3 O sistema de proteção	30



5.4 A perda do estatuto de refugiado.....	31
Segunda Parte: Padrões e experiência jurídica europeia	32
I. Conceitos.....	32
II. Passagem das fronteiras externas	35
III. Padrões europeus da regulação da imigração.....	37
IV. Imigração Legal.....	38
4.1 Condições gerais de admissão de imigrantes.....	39
4.2 Condições específicas de admissão e residência	39
4.3 Procedimento e garantias processuais.....	41
4.4 Validade e retirada do título de residência.....	41
4.5 Estatuto jurídico do imigrante em situação legal.....	42
V. Repressão da imigração irregular e do tráfico de pessoas	44
5.1 Comunicação dos dados das pessoas transportadas	45
5.2 Sanções a transportadores	46
5.3 Repressão criminal do auxílio a imigração irregular	47
5.4 Autorização de residência para vítimas de tráfico de seres humanos	47
5.5 Retorno e afastamento dos imigrantes em situação irregular.....	48
5.6 Sanções aos empregadores de imigrantes irregulares.....	49
VI. Padrões Europeus em matéria de proteção	50
6.1 Reconhecimento do estatuto de refugiado e proteção subsidiária.....	52
6.2 Acolhimento de requerentes de proteção internacional	57
6.3 Concessão e retirada do asilo ou proteção subsidiária	58
Terceira Parte: Recomendações para uma reforma legislativa em conformidade com a Estratégia Nacional de Imigração.....	59
I. Questões horizontais de sistematização	59
II. Regulação da imigração regular e integração dos migrantes	60
III. Combate à imigração irregular e ao tráfico de pessoas.....	61
IV. Proteção Internacional	



Parte I: Avaliação do quadro jurídico aplicável ao estrangeiro em Cabo Verde

Introdução

Um relatório sobre o estado da legislação cabo-verdiana aplicável à imigração em um sentido lato, exige-nos, em primeiro lugar, apresentar as suas diversas valências, e consequentemente definir uma estruturação possível para que se concretizem eventuais alterações. Para tanto, apresentaremos de forma crítica e minimamente sistematizada os principais eixos de regulação dessa legislação com apresentação do ritmo normativo que acompanha as diversas fases de interligação entre o estrangeiro e o território nacional, nomeadamente o momento da sua entrada, permanência e direitos, e a saída desse estatuto (abstracto, pela aquisição da nacionalidade, ou físico, pela sua remoção do território). Fá-lo-emos interagindo com as diversas dimensões de regulação que estão associadas ao estrangeiro, nomeadamente a internacional, a regional, a constitucional e a infraconstitucional, no último caso com os seus desdobramentos administrativos, laborais e também criminais.

A partir dessa apresentação e da sua discussão teremos elementos um pouco mais fiáveis para identificar lacunas, inconsistências, inadequações e indefinições de lei e propor eventuais áreas de intervenção para contorná-las. Fundamentalmente há que se conseguir destacar as directrizes que o Estado tem a concretizar através da lei a elaborar, cuja proveniência, pela relação hierárquica estabelecida, pode resultar de uma norma da lei fundamental da República ou também de um acto normativo internacional, seja de origem convencional ou consuetudinária ou resultante de um acto jurídico unilateral¹, no plano jurídico, e opções de políticas públicas já adoptadas pelo Estado de Cabo Verde através do seu governo e parlamento.

Assim, a correcta interpretação dessas directrizes deve ter em conta o funcionamento dos actos normativos que, pelo seu valor reforçado, dirigem qualquer política pública, designadamente as de teor legislativo. Primeiro, é importante que se retenha a posição das normas internacionais no ordenamento jurídico interno, já que, independentemente da sua origem, costumeira, convencional ou derivada de actos unilaterais, têm sempre força

¹ De acordo com o artigo 12 da Constituição da República, “1. O direito internacional geral ou comum faz parte integrante da ordem jurídica cabo-verdiana; 2. Os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados ou ratificados, vigoram na ordem jurídica caboverdiana após a sua publicação oficial e entrada em vigor na ordem jurídica internacional e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Cabo Verde; 3. Os actos jurídicos emanados dos órgãos competentes das organizações supranacionais de que Cabo Verde seja parte vigoram directamente na ordem jurídica interna, desde que tal esteja estabelecido nas respectivas convenções constitutivas”.



supralegal, ainda que na maior parte dos casos, infraconstitucional². O efeito mais evidente e importante é que, por um lado, uma norma de direito internacional incorporada no ordenamento jurídico cabo-verdiano revoga qualquer acto normativo interno de valor ordinário, e, por outro, não pode ser invalidado por qualquer que tenha a mesma qualidade. Segundo, mais importante ainda, a Constituição contém cláusulas de abertura³ ou de interpretação⁴ cujas relações com os direitos fundamentais são directas, permitindo que direitos humanos não previstos pela Lei Fundamental possam fazer parte dela desde que consagrados em actos internacionais dos quais Cabo Verde faça Parte ou em leis internas.

Opções políticas valem o que valem, estando subordinadas às cambiantes vontades do povo soberano e dos seus representantes. Isso não significa, no entanto, que os documentos de apresentação de políticas públicas, mormente o programa de governo aprovado pela Assembleia Nacional⁵, ou, para o caso concreto, a Estratégia Nacional de Imigração (ENI) aprovada pelo Conselho de Ministros⁶, não tenham força orientadora ou que não devam ser observadas, já que, em qualquer dos casos, consubstanciam-se em compromissos com os eleitores e com o seu órgão de representação, onde o Governo retira a sua legitimidade.

Ademais, qualquer análise sobre a legislação de imigração requer que se tenha um conceito minimamente operacional de imigrante, uma vez que ele se dirige. Materialmente, como se sabe, é migrante quem, com intenção de fixação, se desloca do seu local de residência habitual para outro. Se este estiver num outro Estado, trata-se então de um migrante internacional que, dependendo da perspectiva, poderá ser um emigrante (na do seu país de nacionalidade) ou imigrante (na do país de recepção). Por mais precária que essa noção possa ser, pelo menos permite excluir certos estrangeiros do conceito de imigrante, quando pela utilização do elemento subjectivo, não houver intenção de permanência, mas de mera passagem temporária ou efémera como são os casos do turista, do diplomata ou de uma pessoa em trânsito, e não houver intenção de estabelecimento de actividades económicas no Estado de recepção, a menos que seja para o seu próprio Estado ou uma organização

² Esta interpretação resulta da redacção literal utilizada pelo legislador constituinte no número 4 do artigo 12 da Constituição da República de acordo com o qual “As normas e os princípios do direito internacional geral ou comum e do direito internacional convencional validamente aprovados ou ratificados têm prevalência, após a sua entrada em vigor na ordem jurídica internacional e interna, sobre todos os actos legislativos e normativos internos de valor infraconstitucional”, que define claramente a sua supralegalidade, e o princípio da supremacia da Constituição vertido para o artigo 3º da Lei Fundamental da República (“As leis e os demais actos do Estado, do poder local e dos entes públicos em geral só serão válidos se forem conformes com a Constituição”).

³ Estabelece o artigo 17 (1) que “As leis ou convenções internacionais poderão consagrar direitos, liberdades e garantias não previstos na Constituição” e o artigo 29 (2) aponta que “São garantidas as liberdades pessoal, de pensamento, de expressão e de informação, de associação, de religião, de culto, de criação intelectual, artística e cultural, de manifestação e as demais consagradas na Constituição, no direito internacional geral ou convencional, recebido na ordem jurídica interna, e nas leis”.

⁴ A interpretação conforme a Declaração Universal dos Direitos do Homem encontra-se fixada no artigo 17 (3) (“As normas constitucionais e legais relativas aos direitos fundamentais devem ser interpretadas e integradas de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”).

⁵ Programa do Governo para a VIII Legislatura 2011-2016, Publicado pela Resolução nº 22/2011, de 14 de Junho, *B.O.C.V.*, I Série, nº 20, Suplemento, 14 de Junho de 2011, pp. 2-27,

⁶ ‘Estratégia Nacional de Imigração’, Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 3/2012, de 23 de Janeiro, *B.O.C.V.*, I Série, nº 3, 23 de Janeiro de 2012, pp. 78-95.



internacional (diplomatas, representantes, funcionários internacionais ou os seus dependentes) ou ao abrigo de projectos financiados por esses Estados (o caso dos cooperantes). Esta noção é importante para se determinar o que deve conter a legislação e quais são as técnicas a adoptar, particularmente tendo em conta que as necessidades de regulação ultrapassam o imigrante estrito senso, mas alcança o estrangeiro que esteja de qualquer forma submetido à soberania cabo-verdiana.

I. Regime de entrada

1.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicável

O regime de entrada em território nacional decorre inevitavelmente da conjugação de diversas fontes normativas aplicáveis aos estrangeiros, nomeadamente de origem internacional, comunitária e nacional (constitucional e infra-constitucional). A sua principal base pode ser encontrada na Lei do Estrangeiro actualmente em vigor, mas poderá derivar-se igualmente de legislação especial sobre o direito de asilo, nacionalidade, trabalho e de alguns acordos internacionais de que Cabo Verde é Parte. Ainda, neste quadro, é aplicável a Constituição da República e normas costumeiras internacionais que, sujeita a limitação auto-imposta, concedem ao Estado ampla liberdade para decidir quem os estrangeiros que podem entrar no seu território.

Certos princípios governam a entrada: o princípio da entrada condicionada em território nacional, sujeitando-o ao preenchimento de determinadas condições; o princípio do controlo de entrada, de acordo com o qual a presença das condições habilitantes à entrada deve ser avaliada neste momento; o princípio da limitação dos locais de entrada a partir do qual se fixam certos pontos de admissão⁷ e, por exclusão, vedam-se outros; o princípio da auto-sustentação da estadia, configurado em moldes a que a estadia em território nacional não se transforme em qualquer peso para os cofres públicos cabo-verdianos e para o seu sistema social (segurança social/saúde), nomeadamente.

Em Cabo Verde a entrada de estrangeiros em território nacional obedece, no geral, a quatro regimes diferentes, um para os nacionais de países que Cabo Verde isenta de vistos de entrada, outro para entidades que gozam de isenção de vistos, mais um para indivíduos isentos⁸ e aqueles a quem se requer visto de entrada. Estes regimes decorrem fundamentalmente de tratados de que Cabo Verde faz parte, da Constituição da República e da Lei do Estrangeiro. *Rationae personae* esses regimes dizem respeito a situações muito

⁷ Ver igualmente o 'Decreto-Lei nº 46/99, de 26 de Julho (fixa os postos habilitados de fronteira)', *B.O.C.V.*, I Série, n. 26, pp. 806-808.

⁸ Nos casos de isenção de vistos não significa que não existam condicionalismos, haja em vista que se exige, nos termos do 'Decreto-Regulamentar nº 10/99, de 9 de Agosto (estabelece a natureza e quantidade dos meios económicos suficientes para a entrada e permanência temporária do estrangeiro no território nacional, os casos de dispensas e a forma de prova da sua posse)', *B.O.C.V.*, I Série, n. 28, Suplemento, 9 de Agosto de 1999, pp. 854-855.



diferentes, indo desde diplomatas e outros agentes diplomáticos, turistas e imigrantes laborais no sentido estrito da palavra, e requerentes de asilo⁹.

1.2 Documentos de entrada

A lei estabelece igualmente os documentos válidos para a entrada em território nacional:

- a) O passaporte ou documento equivalente (art. 16 (a));
- b) O laissez-passer, para efeito de trânsito (arts.16 (b) e 18, LE);
- c) O bilhete de identidade ou documento equivalente no caso de a pessoa ser nacional de um país com o qual Cabo Verde tenha acordo nesse sentido (art. 17, LE);
- d) O bilhete de identidade de funcionário ou agente de missão estrangeira ou de organização internacional emitido pelo departamento governamental responsável pela área das relações exteriores (art. 16 (c), LE);
- e) Os títulos de viagem para refugiados (art. 16 (d) e 22 e ss, LE);
- f) Nos termos do artigo 30 (2) da LE, a certidão de nascimento para o natural de Cabo Verde ou seu descendente, e a certidão de casamento para o cônjuge do natural de Cabo Verde.

Deixa-se em aberto a possibilidade de aceitação de outros documentos referidos em leis ou em convenções internacionais que vinculem Cabo Verde ou documentos determinados por autoridades cabo-verdianas competentes.

1.3 Tipos de vistos de entrada

Para as pessoas a quem se requer visto de entrada, a Lei prevê os seguintes tipos, desenhados em moldes a cobrir situações diferentes, mormente facilitando o cumprimento de certas obrigações internacionais do Estado (visto para diplomatas e agentes consulares, em virtude das duas convenções de Viena), interesses públicos internacionais (visto de cortesia e oficial), económicos (turismo e temporário) e outros relacionados demandas de particulares resultantes da necessidade da sua entrada no país para efeitos de trânsito (visto de trânsito) ou de permanência (visto de residência)¹⁰:

⁹ “São isentos de visto as seguintes categorias de estrangeiros: a) portadores de bilhete de identidade de funcionário ou agente de missão estrangeira ou de organização internacional emitido pelo departamento governamental responsável pela área das relações exteriores; portadores de título de viagem para refugiados; b) estrangeiros que estejam habilitados com autorização de residência válida; c) nacionais de países abrangidos com acordos de supressão de vistos ou de livre circulação de que Cabo Verde seja parte; d) cônsules honorários e agentes consulares de nacionalidade estrangeira; e) turistas que visitem Cabo Verde no quadro de uma viagem organizada e sejam portadores de certificado colectivo de viagem; f) naturais de Cabo Verde que tenham obtido a nacionalidade estrangeira, os seus conjuges e descendentes desde que comprovem essa ligação com Cabo Verde” (Lei do Estrangeiro (‘Decreto-Legislativo nº 6/97 de 5 de Maio (regula a situação jurídica do estrangeiro no território nacional, estabelecendo os direitos, garantias e deveres, o regime de entrada, permanência e saída, a expulsão e a extradição, bem como as taxas, as infracções e sanções)’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 17, pp. 314-332).

¹⁰ De acordo com o artigo 42, “o visto de residência será concedido ao estrangeiro que pretender fixar-se habitualmente em território nacional”.



- a) Trânsito, para o estrangeiro que, para atingir o seu país de destino, tenha que desembarcar em Cabo Verde (arts. 28 (a), e 34 da LE), não se exigindo visto de trânsito ao estrangeiro que esteja em viagem contínua, ou seja, aquela somente interrompida por escalas técnicas (art. 35). O visto de trânsito tem, como regra, a duração de 4 dias, prorrogáveis, e válido para uma entrada, podendo ser concedido pelos postos consulares ou por autoridades do serviço de fronteiras (art. 36 (1)). Poderão igualmente ser concedidos vistos de trânsito de duração até oito dias nos casos em que o requerente, não tendo obtido o visto consular, prove os meios adequados e suficientes que lhe permita regularizar a sua situação em território nacional e não tenha antecedentes criminais, salvo reabilitação judicial transitada em julgado (art 36 (3) da LE). O estrangeiro requerente de visto de trânsito deverá apresentar passaporte ou documento equivalente ou fazer prova de isenção de visto para o lugar onde se dirige, bem ainda como o bilhete de passagem (art. 37 da LE). Está sujeito ao pagamento de uma sobretaxa pelo visto (art. 36 da LE)
- b) Temporário, que está reservado ao estrangeiro que pretenda entrar em Cabo Verde em viagem cultural, missão de estudos ou de negócios, como artista ou desportista, como estudante, técnico, professor ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ao serviço do Estado de Cabo Verde ou de outras entidades públicas ou privadas, pode consistir em uma entrada (visto ordinário) ou em várias entradas (visto de múltiplas entradas) (arts. 38 e 39). Neste caso, a prova de meios de subsistência, o documento comprovativo de antecedentes penais, o atestado de saúde ou equivalente e, se aplicável, um exemplar do documento que fundamente a viagem, missão ou contrato a executar visado pelas autoridades cabo-verdianas, devem ser apresentados (art. 40);
- c) Residência, que será tratada *infra*;
- d) Turismo, para efeito de viagem de carácter recreativo ou de visita (art. 54), sendo aplicável a prova de meios de subsistência e apresentado o bilhete de passagem (art. 56 da LE). Este tipo de visto tem a duração de noventa dias, sendo prorrogável, no máximo, por igual período, e deve ser utilizado no prazo máximo de 180 dias subsequentes à sua concessão (art. 57 da LE). São concedidos em postos consulares ou à entrada pelos serviços de fronteira e requerem o pagamento de uma taxa;
- e) Oficial, concedido pelas embaixadas de Cabo Verde ou pelo departamento governamental responsável pela área das relações exteriores, ou alternativamente por consulados gerais ou de carreira nos lugares onde Cabo Verde não tenha Embaixada, permitem uma permanência no país até 30 dias e múltiplas entradas;
- f) Diplomático, com as mesmas características do visto oficial, mas aposto em passaporte dessa categoria;



- g) Cortesia, que pode ser atribuído por chefe de missão diplomático ou dos postos consulares de carreira, desde que a personalidade ou estatuto do titular do passaporte ou o interesse do país o justifique. A duração do visto, a possibilidade de múltiplas entradas e o prazo de utilização (noventa dias) é igual ao dos dois últimos.

A competência para a concessão de vistos de entrada recai sobre embaixada e postos consulares de Cabo Verde no Estrangeiro (nova redacção de 2005) ou é dos Serviços de Imigração e Fronteiras nos postos de fronteira habilitados para o efeito.

A recusa de entrada é tratada de forma muito pouco desenvolvida por um único dispositivo da Lei do Estrangeiro em vigor, não cobrindo, por um lado, todas as situações possíveis, remetendo para um artigo que não acrescenta muito em termos de densificação, e que, no fundo, permitiria a recusa de entrada somente nos casos em que um estrangeiro não tiver um título válido de entrada ou se já não puder estar no território nacional de forma regular. No entanto, como a recusa de entrada não carece de processo, não contempla qualquer recurso, não pressupõe acesso a advogado ou controlo de tipo algum; no fundo, a recusa de entrada resulta simplesmente da vontade quase arbitrária do agente de fronteiras de serviço.

1.4 Estatutos derogatórios

– Acordos internacionais de livre circulação ou de supressão de vistos de entrada cobrem os nacionais dos países membros da CEDEAO¹¹, do Senegal¹², em particular de Cuba¹³, Hong Kong¹⁴ e Angola¹⁵, mas, neste caso, não chegou a entrar em vigor¹⁶. Em qualquer das hipóteses, a permanência para além do período de estadia previsto no acordo implicaria na

¹¹ ‘Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento’, Aprovado pela Lei nº 18/II/82, de 30 de Março, *B.O.C.V.*, Suplemento, 7 de Maio de 1982, pp. 4-8), de acordo com o qual nacionais de qualquer Estado da comunidade poderão entrar no território dos outros Estados Membros por um período máximo de 90 dias sem necessidade de visto de entrada (‘art. 3 (2)). Ainda estão pendentes de implementação os direitos de residência e de estabelecimento.

¹² ‘Convenção Sobre a Livre Circulação e Fixação de Pessoas e Bens, celebrado entre Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República do Senegal, assinada na cidade da Praia (Cabo Verde), no dia 6 de Agosto de 1999’, aprovada para ratificação pela Resolução nº 151/V/99, de 28 de Dezembro de 1999, *B.O.C.V.*, I Série, n. 47, pp. 9-12.

¹³ ‘Acordo sobre a supressão de vistos, celebrado entre o Governo da República de Cuba e o Governo da República de Cabo Verde, assinado em Havana (Cuba), no dia 3 de Junho de 1982’, aprovado pelo Decreto 79/82, de 28 de Agosto, *B.O.C.V.*, n. 35, pp. 469-470.

¹⁴ ‘Acordo relativo à supressão de vistos entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo de Hong-Kong (Hong Kong, 27 de Abril de 1998)’, aprovado pelo Decreto nº 11/98, de 16 de Novembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 42, pp. 597-599.

¹⁵ ‘Acordo de Supressão de Vistos entre o Governo da República de Angola e o Governo da República de Cabo Verde (Luanda, 10 de Setembro de 1997)’, aprovado pelo Decreto nº 24/97, de 27 de Outubro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 41, pp. 565-566.

¹⁶ Mais recentemente, degradando substancialmente as pretensões iniciais, os dois países concluíram um acordo de facilitação de vistos (‘Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República de Angola sobre Facilitação de Vistos em Passaportes Ordinários’, aprovado para ratificação pelo Decreto nº 4/2012, de 4 de Julho, *B.O.C.V.*, I Série, n. 38, pp. 736-739).



concessão de visto ou de uma autorização de residência nos termos previstos pela lei de estrangeiros e pelos regulamentos aplicáveis. A isenção de vistos também tem resultado de acto jurídico unilateral de direito interno, como aconteceu recentemente para os nacionais de Singapura¹⁷. No entanto, esta prática recente não encontra eco na actual fórmula utilizada pela Lei do Estrangeiro, de acordo com a qual “estão isentos de visto (...) os estrangeiros que sejam nacionais de países abrangidos por acordos de supressão de vistos ou de livre circulação e estabelecimento de pessoas de que Cabo Verde seja parte” ou das outras hipóteses previstas pelo dispositivo em questão.

– Certas categorias de pessoas estariam, no entanto, abrangidas através de outros acordos negociados, alguns em vigor e outros não, que recobrem os nacionais da CPLP¹⁸, nomeadamente diplomatas e portadores de passaportes oficiais, mas que podem desde já ser levados em consideração na redacção da nova lei, em função da possibilidade da sua entrada em vigor. Concessão similar é feita pelo Estatuto do Cidadão Lusófono¹⁹ aos portadores de passaporte diplomático (art. 6º) e aos homens de negócios, profissionais liberais, cientistas, investigadores e homens da cultura, desde que credenciados por organismos públicos ou organizações não-governamentais idóneas de qualquer dos Estados Membros da CPLP.

– Certos acordos internacionais de vigência temporária ou permanente no âmbito militar já previram ou podem vir a prever a isenção de vistos de entrada em território nacional. Foi o caso do Acordo sobre o Estatuto das Forças celebrado com a Organização do Tratado do Atlântico Norte que estabeleceu o quadro da estadia do pessoal dessa organização durante o período de realização do exercício *Steadfast Jaguar 2006*²⁰. Apesar de os últimos acordos em matéria militar celebrados por Cabo Verde não consagrarem cláusulas similares e sem embargo de o tratado se aplicar em detrimento das normas de direito interno de valor ordinário, a título expresso ou remissivo, é importante que se leve em consideração esta prática e eventuais concessões que se mostrem necessárias no futuro.

– A Lei do Estrangeiro isenta igualmente os cônsules e agentes consulares cabo-verdianos de nacionalidade estrangeira de visto de entrada, bem como situacionalmente os turistas que

¹⁷ ‘Resolução nº 71/2012, de 25 de Outubro’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 59, 25 de Outubro de 2012, p. 1230 (“É concedida aos cidadãos Singaporenses isenção de vistos de entrada, e estadia por 30 (trinta) dias, em Cabo Verde, independentemente do motivo da viagem” (art. 1º)).

¹⁸ ‘Acordo sobre a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço entre os Governos Membros dos Países de Língua Oficial Portuguesa (Maputo, 17 de Julho de 2000)’, Aprovado pelo Decreto nº 3/2001, de 30 de Julho, *B.O.C.V.*, I Série, n. 23, pp. 318-319; ‘Acordo sobre a Concessão de Vistos de Múltipla Entrada para Determinadas Categorias de Pessoas’, Aprovado pelo Decreto nº 12/2003, de 22 de Dezembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 43, pp. 792-793; ‘Acordo sobre a Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa’ (Brasília, 30 de Julho de 2002), Aprovado pelo Decreto nº 15/2003, de 22 de Dezembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 43, pp. 796-797.

¹⁹ ‘Lei nº 36/V/97, de 25 de Agosto [Estatuto do Cidadão Lusófono]’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 14, pp. 447-449.

²⁰ O ‘Acordo sobre o Estatuto das Forças durante a realização do exercício *Steadfast Jaguar 2006*, celebrado entre o Governo da República de Cabo Verde e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN - NATO), assinado em Bruxelas (Bélgica), em Novembro de 2005’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 156/VI/2006, de 2 de Janeiro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 1, pp. 8-33, previa a “isenção de passaporte e regulamentos relativos a vistos e de inspecção pela imigração ao entrarem ou saírem do território nacional” (art. 3.1).



visitem Cabo Verde no quadro de uma viagem organizada e sejam portadores de certificado colectivo de identidade ou viagem.

– Os naturais de Cabo Verde que tenham adquirido a nacionalidade estrangeira e os seus cônjuges e descendentes também são isentos de visto de entrada pela lei.

– A atribuição de diploma de cidadão honorário poderá também conceder isenção de vistos ao agraciado que por decisão do Conselho de Ministros se lhe reconheça serviços relevantes prestados a Cabo Verde²¹.

– Excepcionalmente podem ser autorizados a entrar estrangeiros indocumentados ou que tenham documentação defeituosa (artigo 19 da LE), o que poderá ocorrer por razões humanitárias, de interesse nacional ou como forma de cumprimento de obrigações internacionais (Artigo 4º do Regulamento de Entrada e Permanência em Território Nacional - REPTN).

– Para além do visto de entrada, é condição geral de entrada no país a posse de meios económicos para sustentar a presença em território nacional. Estes podem ser provados através de:

a) Apresentação de soma pecuniária disponível, seja por numerário (art 7º 1 (a)), seja cheques ou cartões de crédito válidos que sejam aceites pelas instituições bancárias do país (art 7º 1 (a), REPTN);

b) O depósito-caução bancário em instituições bancárias legalmente estabelecidos no país (arts. 5 (b) e 7 (c), REPTN);

c) Rendimentos de propriedade mobiliária ou intelectual legalmente situada em Cabo Verde inscrita em matriz predial dos serviços competentes e registada em nome do estrangeiro, desde que disponíveis no território nacional, sejam adequados e suficientes para garantir a sua subsistência e, sendo o caso, do seu agregado familiar, durante o período de estadia legal no país (arts. 5 (c) e 7 (d), REPTN);

d) Bilhete de passagem de regresso (art. 5 (d)).

- Poderão ser dispensados de apresentação de prova os estrangeiros que demonstrarem ter alimentação, alojamento e demais encargos assegurados durante o período de estadia em território nacional, devendo apresentar para o efeito nos postos de fronteira:

²¹ Ver ‘Decreto-Lei nº 38/99, de 7 de Junho (institui um mecanismo para se exprimir o reconhecimento de Cabo Verde a estrangeiros que hajam dado contribuição de grande relevância)’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 19, p. 681: “o diploma de cidadão honorário não atribui ao beneficiário a nacionalidade cabo-verdiana, mas confere-lhe os seguintes direitos: a) livre entrada em Cabo Verde, com isenção de visto, mediante simples apresentação do cartão de cidadão honorário...” (art. 2º).



- a) Documento em seu nome emitido por hotel ou estabelecimento equivalente de reserva e pagamento antecipado de despesas de alojamento, alimentação e encargos pelo período da estadia (art. 8º (1));
- b) Termo de responsabilidade emitido pela entidade que vai receber o estrangeiro a responsabilizar-se pela estadia e concedendo autorização para a verificação de condições em termos de habitação e possibilidades económicas (art. 8º (1), (2) e (3), REPTN).

- Poderão também ser dispensados da apresentação de meios económicos para garantir a estadia o estrangeiro que por razões humanitárias, de interesse nacional ou de necessidade de cumprimento de obrigações internacionais (art. 8º (4), REPTN) e os estrangeiros que, sendo sócios ou accionistas de empresas sedeadas em Cabo Verde, tenham dividendos a receber, desde que isto seja demonstrável (art. 8º (5), REPTN)

II. Migração Legal

2.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicáveis

Alguns tratados internacionais são aplicáveis a esta questão, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas sobre trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, na definição dos direitos dos trabalhadores em situação regular no território cabo-verdiano, certas convenções bilaterais sobre estatuto de pessoas e bens.

É na Lei do Estrangeiro que se encontra a regulação das situações em que se permite a um estrangeiro ficar em Cabo Verde. A Lei é densificada nesta matéria por um regulamento aprovado em 9 de Agosto de 1999. O Código Laboral é também importante nesta matéria, porém em larga medida a sua aplicação depende do regime de entrada e permanência da Lei do Estrangeiro. Outros actos legislativos são relevantes, designadamente o que consagra um estatuto especial para o cidadão lusófono.

2.2 Visto e autorização de residência: condições de atribuição

O visto de residência permite a um estrangeiro ficar para fins de exercício de actividade laboral e posteriormente exercer actividade laboral. A autorização de residência requer um pedido aos serviços de polícia de fronteira que contenha:

- a) Identificação pessoal;
- b) Prova de existência de meios de subsistência;
- c) Finalidade da permanência em Cabo Verde;
- d) Indirectamente a idoneidade moral e cívica do requerente em Cabo Verde e no seu país anterior de residência.



É também pressuposto para o pedido de autorização de residência a estadia em situação regular, já que o regulamento da Lei do Estrangeiro sobre a concessão de autorização de residência dispõe que não será concedida autorização de residência ao estrangeiro que se encontre irregularmente em território nacional no momento do pedido, nem tão pouco aqueles que tiverem contraído casamento de forma fraudulenta em moldes a facilitar a sua permanência no país. Esta proibição pode, no entanto, ser ultrapassada se o estrangeiro for abrangido por um acto normativo permissivo de regularização extraordinária, como ocorreu recentemente com os cidadãos da Guiné-Bissau²².

Os critérios de apreciação do pedido são:

- a) O cumprimento por parte do interessado das leis cabo-verdianas;
- b) Os meios de subsistência adequados e suficientes;
- c) A protecção da saúde pública;
- d) A finalidade [legítima] pretendida com a estadia no país;
- e) Os laços familiares existentes com residentes no país, nacionais ou estrangeiros

Nestes casos, pode ser atribuída autorização de residência ao estrangeiro com a duração de:

- a) Um ano renovável, para os estrangeiros residentes há menos de cinco anos;
- b) Três anos, para os estrangeiros residentes há cinco consecutivos;
- c) Dez anos para os estrangeiros residentes há dez anos consecutivos;
- d) Vitalícia, para os estrangeiros residentes há vinte anos consecutivos.

2.3 Reunificação familiar

Uma posição favorável à reunificação familiar poderá ser deduzida da garantia institucional favorável à família existente na Lei Fundamental que não discrimina entre nacionais e não-nacionais. No entanto, não existem condições específicas estabelecidas no ordenamento jurídico cabo-verdiano para o reagrupamento de estrangeiros residentes com os seus familiares, no entanto genericamente recaem sobre as condições gerais estabelecidas pela Lei, particularmente se o estrangeiro residente conseguir garantir os meios suficientes de subsistência para os membros do agregado familiar. A referência ao reagrupamento familiar pode ser, no entanto, encontrada no estatuto do cidadão lusófono (art. 7º), no entanto, por motivos evidentes, a sua aplicação é limitada.

²² ‘Decreto-Lei nº 13/2010, de 26 de Abril (Estabelece um processo especial de regularização dos cidadãos originários da Guiné-Bissau que se encontrem no território cabo-verdiano sem autorização legal de permanência), B.O.C.V., I Série, n. 16, 26 de Abril de 2010, pp. 382-384.



2.4 Outros estatutos legais (estudantes..)

Não existe estatutos legais especiais. Estudantes, investigadores ou outros são objecto de tratamento geral de acordo com a lei. Assim sendo, havendo meios de subsistência, legitimidade da permanência, etc, a essas categorias poderão também ser atribuídos vistos de residência e autorização de residência.

2.5 Estatutos excepcionais

Acordos sobre os Estatutos de Pessoas e Bens têm sido celebrados com vários países lusófonos, nomeadamente com a República Portuguesa²³, Angola²⁴, São Tomé e Príncipe²⁵ e Guiné-Bissau²⁶ que concedem direitos aos respectivos nacionais residentes em Cabo Verde e estatutos especiais para os nacionais desses países. Convenções com os Estados Unidos da América e com a República Federativa do Brasil permitem aos dependentes do pessoal diplomático, consular, administrativo e técnico exercer actividades remuneradas em Cabo Verde, carecendo, no entanto, de autorização para o efeito²⁷. Os cidadãos lusófonos, por força de um estatuto especial derivado da Constituição, e densificado em lei²⁸, possuem outros direitos desde que residentes em Cabo Verde, nomeadamente um direito geral de estabelecimento em qualquer actividade económica ou profissional privada (art. 10), o acesso aos serviços públicos de saúde, educação, justiça nos mesmos termos que os nacionais (art. 13) e direito a transferir rendimentos (art. 14).

O Decreto-Lei nº 38/99, de 7 de Junho, confere um direito de residência, independentemente de autorização, e de estabelecimento em Cabo Verde ao estrangeiro que receba um diploma de cidadão honorário.

²³ ‘Acordo Especial entre a República de Cabo Verde e a República Portuguesa Regulador do Estatuto de Pessoas e Regime dos seus Bens’, aprovado pela Decisão com Força de Lei nº 11/76, de 23 de Junho, *B.O.C.V.*, n. 25, pp. 328-330.

²⁴ Acordo sobre o Estatuto de Pessoas e Bens entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República Popular de Angola’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 68/V/97, de 31 de Dezembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 50, Suplemento, pp. 9-10

²⁵ ‘Acordo sobre o Estatuto de Pessoas e Bens entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República de São Tomé e Príncipe assinado na Praia a 20 de Junho de 2001’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 37/VI/2002, de 22 de Abril, *B.O.C.V.*, I Série, n. 11, pp. 328-330.

²⁶ ‘Acordo sobre o Estatuto de Pessoas e Bens entre o Governo da República da Guiné Bissau e o Governo da República de Cabo Verde’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 71/VI/2003, de 21 de Abril, *B.O.C.V.*, I Série, n. 13, pp. 187-189.

²⁷ Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América sobre o Exercício de Actividades Remuneradas por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico’, aprovado pelo Decreto nº 7/2005, de 30 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, n. 22, pp. 722-725; ‘Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República Federativa do Brasil sobre o Exercício de Actividades Remuneradas por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico’, aprovado pelo Decreto nº 7/2005, de 30 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, n. 22, pp. 725-727.

²⁸ ‘Lei nº 36/V/97, de 25 de Agosto [Estatuto do Cidadão Lusófono]’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 14, pp. 447-449.



2.6 Direitos

O Direito Cabo-Verdiano garante aos estrangeiros residentes, bem como aqueles que estiverem em trânsito e mesmo os que se encontrem em situação irregular um conjunto de posições jurídicas enquanto estiverem submetidos à jurisdição nacional. Podem elas resultar de normas de valor fundamental constitucional, internacional ou da própria legislação infraconstitucional. O problema dos direitos do estrangeiro em território nacional é crítico e como tal foi assumido como uma questão decisiva pela ENI. Em função de valores constitucionais, mas igualmente de obrigações internacionais, de natureza costumeira ou convencional, é necessário que as leis da República contemplem, nos limites do possível, muito embora de forma naturalmente escalonada em razão da regularidade da presença do estrangeiro em Cabo Verde ou não, e de estatutos mais adensados previstos em acordos internacionais, o máximo de direitos aos estrangeiros, sempre, evidentemente, tendo em consideração interesses públicos dignos de tutela. Uma concepção generosa dos direitos para estrangeiros justifica-se ainda mais pelo facto de, como regra, lhes serem negados o acesso a meios democráticos de controlo de medidas públicas já que, com a excepção das eleições locais, não possuem direitos de cidadania em Cabo Verde.

A Constituição da República confere direitos a todos os estrangeiros que se encontrem em território nacional, dependendo, no entanto, a sua intensidade do estatuto que cada estrangeiro tiver e a partir de uma categorização constitucional que contempla a existência de estrangeiros privilegiados. Na primeira situação, estabelece-se a diferença entre o estrangeiro residente e o estrangeiro em trânsito ou em situação irregular. Ao estrangeiro residente, a Constituição confere os direitos, liberdades e garantias individuais previstos na Constituição da República e direitos sociais consagrados na lei e em diversos regimes jurídicos; os outros gozam, do ponto de vista constitucional, de um naipe de direitos mais reduzidos.

Independentemente da fórmula constitucional alcançar o estrangeiro em situação de trânsito e o que estiver em situação irregular da mesma forma, o facto é que pelo menos os que tiverem residência são titulares do:

- a) Direito à vida;
- b) Integridade pessoal (física e moral);
- c) Liberdade e segurança pessoal e garantias em matéria de processo penal decorrentes;
- d) Direito à identidade, à personalidade, ao bom nome, à imagem e à intimidade, as garantias de inviolabilidade do domicílio, de correspondência e de telecomunicações, relacionados à utilização de meios informáticos e à protecção de dados;
- e) Ao casamento e à filiação;
- f) Liberdade de expressão;
- g) Liberdade de informação;



- h) Liberdade de consciência, religião e culto;
- i) Liberdade de aprender, educar e ensinar;
- j) Liberdade de circulação interna e de sair do território nacional;
- k) Liberdade de associação (desde que não política);
- l) Liberdade de reunião e manifestação;
- m) Liberdade de criação intelectual;
- n) Os direitos, liberdades e garantias do trabalhador;
- o) O direito à propriedade privada (ainda que este seja incluído no título dos deveres económicos, sociais e culturais).

Para além destes, por motivos de sistematização, acrescem aqueles que operam à entrada ou saída do estrangeiro do território nacional, nomeadamente o direito ao asilo previsto na Constituição e as garantias contra a expulsão de estrangeiros residentes e de extradição em casos de possível aplicação de pena de morte, possibilidade de sujeição a tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou submissão a processo injusto.

A Constituição de Cabo Verde não confere direitos políticos ou sociais aos estrangeiros, mesmo em situação regular e ainda que tenham o estatuto de residentes, deixando a critério do legislador ordinário a sua atribuição ou não.

No quadro dos direitos do estrangeiro, não sendo possível inferir da Constituição a existência de um direito à reunificação familiar, o facto de se considerar a família, embora em termos tendencialmente tradicionais, como gozando de uma garantia institucional, permitiria justificar limites na adopção de políticas e legislação de estrangeiros que levassem à descaracterização da instituição, mesmo que os seus beneficiários sejam estrangeiros.

A grande variável que se deve ter em conta é o facto de Cabo Verde ser parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Trabalhador Migrante e os Membros das suas Família. Logo, tendo em mente o sistema de recepção de normas internacionais, de acordo com o qual o Direito Internacional faz parte do direito interno ainda que nem sempre auto-executável e sobretudo pela possibilidade de direitos não-numerados serem previstos em tratados internacionais de que Cabo Verde seja parte, desde que provada a sua materialidade constitucional, serem considerados verdadeiros direitos fundamentais.

A Convenção das Nações Unidas sobre Trabalhadores Migrantes e os Membros das suas Famílias contempla um rol exaustivo de direitos para os trabalhadores migrantes, que abarca não só aqueles que se encontrem em situação regular no território dos Estados Parte, mas também aqueles que estiverem em situação irregular. Este foi, aliás, o motivo pelo qual praticamente nenhum Estado tradicional de recepção de imigrantes se vinculou à Convenção e que muitos Estado de trânsito estejam a ponderar se se mantêm vinculados.



A Convenção sobre Trabalhadores Migrantes classifica os direitos que reconhece em três grupos diferentes: a) os que caberiam a qualquer trabalhador migrante; b) os reservados aos trabalhadores migrantes em situação regular; c) aqueles destinados a complementar o regime de outras categorias de trabalhadores.

a) Os direitos que as Partes são obrigadas a estender a todos os trabalhadores migrantes, independentemente do seu estatuto, em parte são decalcados de outras convenções ou de normas de direito internacional costumeiro que já vinculam Cabo Verde, mas também nesta parte contém um carácter criativo na medida em que arrolam direitos que não haviam sido tidos como obrigações dos Estados em relação a qualquer tipo de trabalhador migrante. São, em todo o caso:

- a) O direito de saída de qualquer país e de retornar e fixar-se no país de nacionalidade (art. 8º);
- b) O direito à vida (art. 9º);
- c) As garantias da proibição da tortura e de tratamento cruéis, desumanos e degradantes (art. 10) e de escravatura ou servidão (art. 11);
- d) A liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art. 12);
- e) A liberdade de expressão (art. 13);
- f) O direito à privacidade e garantias decorrentes relacionadas a domicílio e correspondência (art. 14);
- g) O direito à propriedade e garantias em caso de expropriação por utilidade pública (art. 15);
- h) A liberdade sobre o corpo e segurança pessoal e garantias em matéria de processo penal ou equivalente em situações de possível privação da liberdade (arts. 16; 17; 19; 20);
- i) O direito de acesso à justiça (art. 18);
- j) O direito à personalidade jurídica e garantias relacionadas à identidade e documentação (arts. 24 e 21);
- k) As garantias em caso de processo de expulsão (art. 22);
- l) O direito à protecção e assistência diplomáticas (art. 23);
- m) O direito ao tratamento não menos favorável do que os nacionais em matéria de remuneração e condições de trabalho (art. 24);
- n) A liberdade de participação em reuniões e actividades sindicais e de adesão a associações sindicais (art. 26);
- o) O direito à segurança social (de forma limitada) (art. 27);
- p) O direito à saúde, para cuidados de urgência destinados a salvar a vida ou a integridade física (art. 28);
- q) O direito ao nome e ao registo para as crianças (art. 29);
- r) O direito à educação para as crianças (art. 30);
- s) O direito à identidade cultural (art. 31);



- t) O direito à transferência de fundos para o país de origem no momento de finalização da estadia (art. 32);
- u) O direito a informações sobre a convenção e os direitos nela previstos (art. 33).

No segundo bloco (Parte IV) estão consagrados direitos adicionais para os trabalhadores migrantes em situação regulamentar ou, como aponta o acto convencional, “documentados”, e que, por este motivo, devem, para além dos direitos que abrangem todos os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias, usufruir de alguns específicos. Em concreto, são arrolados:

- a) O direito à informação do seu estatuto de trabalhador migrante (art. 37);
- b) O direito à circulação e residência no território do país de acolhimento (art. 39);
- c) A liberdade de associação e de sindicalização (art. 40);
- d) O direito à participação em decisões sobre assuntos públicos no país de origem (art. 41);
- e) O direito à igualdade de acesso ao emprego, à orientação profissional, à formação profissional, alojamento, etc. (art. 43);
- f) O direito à transferência regular de rendimentos (art. 47);
- g) O direito à igualdade na imposição tributária e nos benefícios fiscais em relação aos nacionais (art. 48);
- h) O direito à estabilidade da permanência em caso de expiração de actividade remunerada (art. 49);
- i) Liberdades de escolha de actividades (arts. 52; 53);
- j) Garantias de protecção contra o desemprego (art. 54);
- k) Igualdade de tratamento em caso de despedimento (art. 55);
- l) Garantias contra o despedimento (art. 56); para além de várias outras obrigações de esforço.

Por fim, a parte V trata de direitos de certas categorias de trabalhadores unidas pela base comum de não se enquadrarem de forma perfeita nos elementos constitutivos do trabalhador migrante comum, em particular pela ausência da condição da permanência, ainda que estejam em situação regular. Correspondem aos casos especiais dos:

- a) Os trabalhadores fronteiriços (art. 58);
- b) Os trabalhadores sazonais (art. 59);
- c) Os trabalhadores itinerantes (art. 60);
- d) Os trabalhadores envolvidos em projectos (art. 61);
- e) Os trabalhadores admitidos para um trabalho específico (art. 62);
- f) Os trabalhadores por conta própria (art. 63).

No geral, através da técnica da remissão, remetem-se os direitos desses trabalhadores migrantes para a Parte IV, relativa aos trabalhadores migrantes em situação regular, com a excepção daqueles que pela sua natureza não lhes podem ser estendidos.



Em virtude dessa convenção, o Estado Parte é obrigado a garantir, por exemplo, ao imigrante em situação irregular ou aos membros da sua família certos direitos económicos e, por motivos evidentes, um catálogo abrangente de direitos civis que não estão previstos pela Constituição ou alternativamente orientam interpretações expansivas desses direitos que retiram liberdade de conformação ao legislador democrático na configuração da extensão dos direitos do estrangeiro. Incidem, ademais, também sobre questões culturais que podem limitar a adopção de modelos de integração menos multiculturais.

O acesso ao mercado de trabalho é livre para qualquer pessoa que, conforme o Código Laboral, resida ou se encontre legalmente em território nacional (art. 280), o que significa que o estrangeiro pode, desde que entre regularmente, procurar emprego em Cabo Verde, não havendo ainda qualquer regime de preferência em relação ao trabalhador cabo-verdiano ou ao estrangeiro residente.

A Lei do Estrangeiro, no caso do estrangeiro que resida em Cabo Verde, contém regra geral a reconhecer-lhe os mesmos direitos e garantias e a estender-lhes os mesmos deveres que não sejam expressamente reservados aos nacionais, e especificamente a liberdade de circulação e residência (art. 7º), a liberdade de reunião e de manifestação (art. 8º), o direito à educação (art. 9º) e a liberdade de ensino (Idem), o direito de afiliação em sindicatos (art. 10º), o direito à greve (Idem). Pode ainda gozar de capacidade eleitoral activa e passiva para eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais (art. 11). Estão ainda, por esta ordem, consagradas garantias de acesso à justiça, a não preso sem culpa formada e não sofrer qualquer sanção a não ser nos casos estabelecidos pela lei; em relação ao gozo dos seus direitos patrimoniais; não ser expulso ou extraditado a não ser nos termos previstos na lei (art. 13 (1)).

2.7 Integração

Um dos eixos mais importantes da política nacional de imigração que acentua a mudança pragmática que se tenta introduzir no sistema nacional de *migration management*, é o foco na integração. No essencial, ela dependerá muito mais da implementação de políticas públicas do que de regulação jurídica a introduzir na legislação do estrangeiro com a excepção das situações que podem ser objecto por exemplo de uma lei anti-discriminação geral ou particular.

Todavia, questões relacionadas à integração poderão ser relevantes no quadro do estabelecimento de condições para o benefício de estatuto de residente permanente, exigindo-se, actualmente, a identificação institucional e cultural e as condições instrumentais para a sua realização profissional, social e pessoal, como o domínio mínimo da Constituição e das leis, dos valores públicos e da língua ou línguas locais.



A actual Lei do Estrangeiro já contém alguma referência a princípios ou regras que tocam a integração, mas de forma muito lacónica e incidental, ao prever como critério de apreciação do pedido de autorização de residência “o cumprimento, por parte do interessado, das leis caboverdianas” (art. 47), o que evidentemente não é nem quantitativa nem qualitativamente suficiente para promover de forma positiva a integração do estrangeiro como meio de garantir a sua aproximação à comunidade política nacional e aos seus valores básicos. A ENI, por sua vez, discorre de forma abrangente sobre esta questão decisiva, adoptando uma visão contratual, de acordo com a qual “para ultrapassar as barreiras, a sociedade de acolhimento e os imigrantes devem engajar-se num mútuo processo de integração (6)”, em que já se explicita uma futura “obrigação dos imigrantes aprender a falar a língua do país” (6.1.5), e a iniciar “programas que ajudem os imigrantes a entender a cultura, os valores, o sistema e as peculiaridades da sociedade cabo-verdiana visando uma gradual adaptação aos mesmos” (6.2.1) e no mesmo diapasão “desenvolver e implementar cursos e programas de orientação cívica e cultural para iniciar o processo da integração de modo a assegurar que os imigrantes compreendam e respeitem os valores nacionais” (6.2.2.).

2.8 Perda do estatuto de imigrante legal

A perda do estatuto de imigrante legal em Cabo Verde pode ser voluntária ou involuntária e pode resultar ou na saída permanente do estrangeiro do território nacional ou na conversão do seu estatuto em nacional através da naturalização.

A saída permanente do território nacional a título voluntário é sempre uma opção do estrangeiro (e desde já do nacional, desde que tenha direito de entrada em outro território), a menos que esteja a cumprir alguma sanção criminal ou, ainda no quadro do processo penal, uma medida de coacção. Por sua vez, a saída não voluntária, por vontade do Estado, coloca evidentemente mais problemas e desafios infinitamente mais exigentes.

A expulsão judicial é aplicável aos estrangeiros residentes desde que, nos termos do artigo 72,

- a) Atentem contra a segurança nacional, a ordem e segurança públicas e os bons costumes;
- b) Se a sua presença ou actividade constitua ameaça aos interesses ou dignidade do Estado de Cabo Verde e de seus nacionais;
- c) Se interferirem, por qualquer forma, na vida política nacional ou assuntos internos do Estado, sem que para tal estejam autorizados pelo Governo;
- d) Se não respeitarem as leis referentes a estrangeiros;
- e) Que hajam cometido os crimes previstos na alínea c) do número 3 do artigo 68º, quando não tenham sido abordados nos postos habilitados de fronteira e o Governo não optar pela instauração do procedimento criminal;
- f) Se tiverem praticado actos que teriam obstado a sua entrada no país caso fossem conhecidos pelas autoridades cabo-verdianas.



A expulsão também pode resultar da aplicação de uma pena acessória dependendo, neste caso, do estrangeiro no país e a duração da sua residência.

Outra modalidade de saída coactiva do não-nacional do território nacional é através da sua submissão a autoridade judiciária estrangeira ou internacional para efeitos de processo-crime ou de cumprimento de sanção criminal. Neste momento, esta questão encontra-se regulada pela Lei de Cooperação Judiciária em Matéria Penal de 2011²⁹ que derogou a Lei do Estrangeiro na parte relevante. Cobre também, em função de remissão discutível do ponto de vista da sua eficácia, também os casos de entrega, um acto de cooperação judiciária horizontal com uma instituição judiciária internacional ou empreendida no quadro de um projecto de integração regional. Por força da recente vinculação da República de Cabo Verde ao Estatuto de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional e a obrigação decorrente da Carta das Nações Unidas de colaborar com os Tribunais Penais Internacionais da Antiga Jugoslávia e do Ruanda essa figura é importante.

III. Migração Irregular e repatriação

3.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicáveis

As bases normativas relacionadas à imigração irregular têm origem internacional e nacional e podem assumir diversas formas, mormente, no primeiro caso, normas proibitivas e permissivas de origem costumeira ou convencional e de âmbito geral/universal ou bilateral. Dos tratados, mais uma vez, o mais importante é a Convenção das Nações Unidas sobre o Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias. Na frente interna, a Constituição, no geral, e a Lei do Estrangeiro, despontam como os principais actos normativos aplicáveis à maior parte das questões.

o Direito Internacional geral garante ao Estado a prerrogativa de decidir que não nacionais podem entrar no seu território e quais não podem nele permanecer. No entanto, esse poder geral pode ser limitado em alguns casos, designadamente porque são proibidas expulsões em massa ou porque nos casos em que alguém poderá ser vítima de tortura ou receie fundadamente que corra riscos à sua vida e integridade física em determinado território, em função da existência da norma costumeira e convencional a proibir o *refoulement*. Neste particular não há grande diferença entre estrangeiros em situação regular ou irregular.

No entanto, o direito cabo-verdiano pode limitar – do ponto de vista interno – ainda mais essa liberdade do Estado, estabelecendo certas restrições ou submissão a procedimentos e garantias especiais em casos de um indivíduo estar em situação regular, mas temporária, ter

²⁹ ‘Lei nº6/VIII/2011, de 29 de Agosto [Lei da Cooperação Judiciária em Matéria Penal]’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 29, 29 de Agosto de 2011, pp. 1013-1043 (“São revogados os artigos do Capítulo VII do Decreto-Legislativo nº 6/97, de 5 de Maio”) (art. 168).



estatuto de residente ou estar em situação irregular. Assim, a Constituição da República, impõe aos poderes públicos que o estrangeiro residente não possa ser expulso do território nacional a não ser por decisão judicial (artigo 37) ou que, por aplicação conjunta de uma interpretação analógica do artigo 38 sobre a extradição serem expulsos para lugares nos quais podem ser submetidos a penas cruéis, desumanas ou degradantes, ou pela utilização da cláusula da abertura do artigo 17.

A Lei do Estrangeiro, no fundo, tenta densificar essas orientações fundamentais, concebendo duas modalidades de saída do estrangeiro do território nacional, voluntária ou coactiva (involuntária), neste caso com base em decisão administrativa ou judicial. Proíbe correctamente a expulsão colectiva de estrangeiros (art. 64), muito embora limitando a garantia por motivos de segurança do Estado, na prática em organização criminosa ou por prática de crimes previstos na lei sobre estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, qualquer possibilidade de duvidosa constitucionalidade e de conformidade com o Direito Internacional. E, para além disso, absorve a limitação internacional do *réfoulement* através do artigo 65, proibindo a expulsão para “país onde o estrangeiro possa ser perseguido por razões políticas, religiosas, raciais, de convicção filosófica ou lhe possa ser aplicado as penas de morte ou de prisão ou outras medidas privativas de liberdade perpétuas ou de duração indeterminada”.

3.2 Modalidades de expulsão

A Lei do Estrangeiro contempla duas modalidades de expulsão, a administrativa e a judicial. A primeira estaria reservada, subjectivamente, ao estrangeiro não-residente (seja o que não esteja autorizado a entrar em Cabo Verde, seja o que tendo sido autorizado se mantenha em situação irregular), caracterizando-se por um carácter de celeridade e flexibilização de garantias reservadas ao estrangeiro. A decisão da competência do Director da Polícia Nacional pode ser delegada nos comandantes regionais ou directamente nas autoridades dos serviços de fronteiras, devendo ser proferidas no prazo máximo de quarenta e oito horas após a recepção do processo. Apesar de caber recurso contencioso da decisão aos tribunais comuns, esse não tem efeito suspensivo, o que, no fundo, esvazia, de forma acentuada, a possibilidade de controlo judicial aberta pela lei.

Até à presente data, com a excepção da aplicação geral da regra costumeira internacional de que o Estado tem que receber os seus próprios nacionais expulsos de outros Estados, Cabo Verde somente tem tratados que recobrem a readmissão com dois Estados, França³⁰ e Espanha³¹, está a concluir um com a União Europeia, o qual incluirá o dever de

³⁰ A fórmula inserta no acordo geral de migrações é esta (“Conformément au principe d’une responsabilité partagée en matière de lutte contre l’immigration irrégulière, chaque Partie réadmet sur son territoire, à la demande de l’autre Partie et dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes, ses ressortissants en situation irrégulière sur le territoire de l’autre Partie”) (‘Acordo relativo à Gestão Concertada dos Fluxos Migratórios e do Desenvolvimento Solidário, celebrado entre o Governo da República de Cabo-Verde e o Governo da República Francesa (Paris, 24 de Novembro de 2008)’, art. 4º).



readmissão de nacionais de terceiros Estados desde que certas condições estejam presentes, e há o artigo 13 do Acordo de Cotonou³². Todavia, estas disposições na maior parte dos casos serão aplicáveis em situações em que Cabo Verde estará no pólo passivo da relação de expulsão e não no activo.

3.3 Garantias para o migrante irregular

Por aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre Trabalhadores Migrantes e membros das suas famílias, e as regras sobre aplicação de normas resultantes de convenções em Cabo Verde são direitos do imigrante em situação irregular:

- a) O direito de saída de qualquer país e de retornar e fixar-se no país de nacionalidade (art. 8º);
- b) O direito à vida (art. 9º);
- c) As garantias da proibição da tortura e de tratamento cruéis, desumanos e degradantes (art. 10) e de escravatura ou servidão (art. 11);
- d) A liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art. 12);
- e) A liberdade de expressão (art. 13);
- f) O direito à privacidade e garantias decorrentes relacionadas a domicílio e correspondência (art. 14);
- g) O direito à propriedade e garantias em caso de expropriação por utilidade pública (art. 15);
- h) A liberdade sobre o corpo e segurança pessoal e garantias em matéria de processo penal ou equivalente em situações de possível privação da liberdade (arts. 16; 17; 19; 20);
- i) O direito de acesso à justiça (art. 18);
- j) O direito ao reconhecimento de personalidade jurídica e garantias relacionadas à identidade e documentação (arts. 24 e 21);
- k) As garantias em caso de processo de expulsão (art. 22);
- l) O direito à protecção e assistência diplomáticas (art. 23);
- m) O direito ao tratamento não menos favorável do que os nacionais em matéria de remuneração e condições de trabalho (art. 24);

³¹ “Cada Parte contratante admitirá en su propio territorio, a solicitud de la otra, a cualquier persona que no tenga o haya dejado de tener derecho a entrar, permanecer o residir en el territorio de la Parte contratante requirente, cuando se haya acreditado, de conformidad con el artículo 1 o con el artículo 2 del Anexo a este Acuerdo Marco o por el procedimiento de identificación expresado en el artículo 3 de dicho Anexo, que la persona de que se trate es nacional de la Parte contratante requerida” (Acuerdo Marco de Cooperación en Matéria de Inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde’ (hecho *ad referendum* en Madrid, 20 de marzo de 2007), art. 9 (1), Anexo).

³² A parte relevante do artigo usa esta redacção: “(...) c) Las Partes convienen también en lo siguiente: cada Estado miembro de la Unión Europea readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado ACP, a petición de este último y sin mediar más trámites; cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites” (‘Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000’, art. 13 (5)).



- n) A liberdade de participação em reuniões e actividades sindicais e de adesão a associações sindicais (art. 26);
- o) O direito à segurança social (de forma limitada) (art. 27);
- p) O direito à saúde, para cuidados de urgência destinados a salvar a vida ou a integridade física (art. 28);
- q) O direito ao nome e ao registo para as crianças (art. 29);
- r) O direito à educação para as crianças (art. 30);
- s) O direito à identidade cultural (art. 31);
- t) O direito à transferência de fundos para o país de origem no momento de finalização da estadia (art. 32);
- u) O direito a informações sobre a convenção e os direitos nela previstos (art. 33).

Nestes casos, a inexistência dos centros de acolhimento previstos na Lei sobre Acolhimento de Estrangeiros ou Apátridas por Motivos Humanitários ou de Segurança em Centros de Instalação Temporária tem impedido a instalação de estrangeiros sujeitos a expulsão e sua detenção em outro tipo de instalações, nomeadamente esquadras de polícia, sem o mínimo de condições para isso.

3.4 Tráfico de seres humanos

O tráfico de seres humanos não se encontra tipificado como crime autónomo no Código Penal de Cabo Verde. Apesar disso poder dificultar a instauração de processo-crime, o facto é que parte dos actos compostos que compõem a estrutura criminal do facto são recobertos por tipos penais previstos pela legislação cabo-verdiana, nomeadamente o crime de sequestro previsto pelo artigo 138 do Código Penal, e, dependendo do caso, outro crime mais grave. É verdade, por outro lado, que mesmo em sede de possível concurso de crimes, o sistema não se adequa às obrigações internacionais de incriminação resultantes dos artigos 3º e 5º do Protocolo à Convenção das Nações Unidas sobre Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, particularmente no que envolve aos efeitos da fraude ou do engano na configuração do crime.

Relativamente aos mandados de incriminação presentes no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas sobre Criminalidade Organizada Transnacional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, o Código Penal em vigor cobre algumas condutas, nomeadamente relacionadas à falsificação de documentos, corrupção, exposição de pessoa a perigo, tratamentos desumanos ou degradantes, etc., no entanto certas condutas de organização para a prática desses actos não teria uma cobertura muito clara no actual sistema jurídico-penal cabo-verdiano ao contrário do que é prescrito pela supramencionada convenção.



Garantias para as vítimas de tráfico

Por força do artigo 7º do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, do qual Cabo Verde é parte, o Estado “considerará a possibilidade de tomar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente, se for caso disso”³³. A actual Lei do Estrangeiro é silenciosa sobre esta matéria, não constando qualquer obrigação ou procedimento para a concessão de tratamento especial à vítima de tráfico de seres humanos, e a provisão não é *self-executing*.

No caso de migrantes envolvidos em situações de *tráfico ilícito* o estado tem o dever de lhes garantir o direito à vida e o direito a não ser submetido a tortura ou outras penas cruéis, desumanas e degradantes, uma protecção contra a violência de pessoas ou grupos que os tenham deixado nessa situação, devendo-se prestar toda a assistência àqueles que tiverem sido colocados em perigo ou houverem sido vítimas de violência, particularmente as mulheres e crianças. A estes se deve juntar as muito mais abrangentes formulações da Convenção de Trabalhadores Migrantes. De um ponto de vista normativo estas situações estão cobertas pelo direito cabo-verdiano, correspondendo ao tratamento mínimo que se pode reservar ao estrangeiro em território nacional.

3.5 Casos específicos: migrantes vulneráveis, menores não acompanhados

Em relação ao menor não acompanhado a Lei do Estrangeiro limita-se a vedar a concessão do visto ao menor, mas não estabelece qualquer tratamento especial em relação à sua possível estadia ou concessão de residência. No caso concreto da criança, o Código de Menores em vigor não contém regras sobre migração de crianças e não se prevê a sua inclusão no Estatuto da Criança e do Adolescente em preparação.

IV. Naturalização

A perda do estatuto de imigrante acontece, no direito cabo-verdiano, num plano jurídico e não físico, também pode decorrer do facto da naturalização, matéria regulada pela Lei da Nacionalidade de 1990 (com as alterações de 1992, e regulamentada pelo Governo em 1993). A entrada formal na comunidade política nacional não significa, no entanto, que certas questões como a da integração e discriminação que eram colocadas ao imigrante não continuem válidas, mas evidentemente a um nível completamente diferente, o da integração ou da discriminação de minorias étnicas.

³³ ‘Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 92/VI/2004, de 31 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, nº 16, 31 de Maio de 2004, pp. 306-372.



A aquisição da nacionalidade cabo-verdiana pode ocorrer pelo casamento, pela naturalização dos pais, pela adopção, ou derivar de facto do investimento. Qualquer dessas modalidades pode ser a base para o acesso à cidadania do estrangeiro. Porém, o mais comum é que seja por via da naturalização, exigindo-se, para o efeito, um tempo mínimo de estadia para se naturalizar. A Lei da Nacionalidade permite ao estrangeiro requerer a nacionalidade cabo-verdiana desde que tenha cinco anos de residência habitual, for maior de idade ou emancipado, possuir idoneidade moral e civil, capacidade para se reger e forma de assegurar a sua subsistência³⁴. É verdade que a opção do legislador em 1992 foi de flexibilizar a vários níveis o acesso à nacionalidade cabo-verdiana, no entanto, curiosamente, a fórmula da versão originária, que já não está em vigor na parte relevante, incluía entre as condições para a naturalização, o oferecimento de garantias civis e morais de integração à comunidade cabo-verdiana” (art. 12 (c)), que, à luz dos mais modernos desenvolvimentos, encerra uma filosofia muito mais adequada do que a expressão “ter idoneidade civil e moral” da versão vigente.

A Estratégia Nacional de Imigração, apesar de falar na possibilidade de se conceder a oportunidade de naturalização aos estrangeiros não fixa um modelo muito claro que deva ser adoptado, apenas chamando a atenção para a possibilidade de se “vincular políticas de nacionalidade, incluindo a naturalização, com os programas de imigração e integração”. Num país com 500.000 habitantes, com uma nação relativamente consolidada nos seus elementos identitários e culturais, a inserção de novos integrantes na comunidade política deve ser intermediada por uma integração efectiva desses elementos, particularmente porque, quer se queira quer não, a maior parte dos imigrantes que Cabo Verde recebe, tem não só uma vivência institucional distinta, mas também, por vezes, uma cultura e religião diferentes. A Estratégia Nacional de Imigração, a Constituição e normativos internacionais não permitem que haja discriminação nesta matéria, mas também não impedem que ao imigrante que pretenda naturalizar-se se exijam o conhecimento das instituições e dos valores públicos da nação, a sua história e identidade caso pretenda integrá-la na qualidade de “membros de pleno direito do Estado” conforme expressão utilizada pela ENI.

Por conseguinte, a aquisição da nacionalidade por naturalização, mais do que a integração instrumental demonstrada para a concessão de residência permanente deve ainda ser intensificada ao ponto de demonstrar de forma objectiva o nível de aproximação cultural e a vontade do estrangeiro em integrar a comunidade política através de testes de integração.

³⁴ Na redacção dada pela ‘Lei nº 41/IV/92, de 6 de Abril’, *B.O.C.V.*, n. 14, Suplemento, 6 de Abril de 1991 [2], p. 8, que derogou o artigo 12 da versão originária da Lei da Nacionalidade (‘Lei nº 80/III/90, de 29 de Junho’, *B.O.C.V.*, n. 25, Suplemento, 29 de Junho de 1990, pp. 10-13).



V. Asilo e refugiados

5.1 Legislação nacional e normas internacionais aplicáveis

Cabo Verde não é parte da principal convenção universal sobre asilo e refugiados, a Convenção de Genebra de 1951. No entanto, como se vinculou ao Protocolo de Nova Iorque de 1967, indirectamente tem que aplicar parte dos seus dispositivos (arts. 2-34). Para além disso, o país aderiu à Convenção sobre os Problemas dos Refugiados em África. O direito de asilo encontra cobertura constitucional no artigo 39, o qual prevê um verdadeiro direito subjectivo ao asilo em casos de perseguição por motivos políticos ou quando o estrangeiro for seriamente ameaçados de perseguição em virtude da sua actividade em prol da libertação nacional, da democracia, ou do respeito pelos direitos do homem.

Ao nível infra-constitucional, foi aprovada uma Lei do Asilo em 1999. No entanto, pelo facto de não ter sido regulamentada, talvez com a excepção de aspectos ligados ao acolhimento por motivos humanitários, não chegou a ser eficaz na obrigação mais importante que decorre das convenções internacionais das quais Cabo Verde faz parte, ou seja, o acesso a um procedimento que permita o pedido de asilo.

5.2 Acolhimento e garantias aos requerentes

A Lei do Asilo de 1999 esclarece quem tem direito a requerer asilo, dando resposta ao que se prescreve nas convenções de que faz parte e na Constituição do ponto de vista material. Porém, procedimentos claros relativamente ao pedido de asilo nunca chegaram a ser estabelecidos.

O asilo deve ser concedido ao estrangeiro e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição em consequência de actividades exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da liberdade social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana (art. 3º (1)) ou ao estrangeiro ou apátrida que receando ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar ao estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual. É de se notar que face à Convenção regional africana, que vincula Cabo Verde, os pressupostos que permitem o pedido de asilo são muito mais restritivos, uma vez que não abarcam o que se encontra no número 2 do artigo 1º desta convenção, ou seja, que o “conceito de refugiado aplica-se igualmente a qualquer pessoa que, em virtude de uma agressão, de uma ocupação exterior, de dominação estrangeira ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade, é obrigada a abandonar a sua residência habitual para procurar refúgio num outro, fora do seu país de origem ou de nacionalidade”.



As pessoas que não se enquadrarem neste conjunto de condições ou alternativas para obter asilo poderão beneficiar-se de autorização de residência por razões humanitárias, desde que sejam impedidos de regressar ao país de nacionalidade ou da sua residência habitual por motivos de grave insegurança devida a conflitos armados ou a sistemática violação dos direitos humanos (art. 1º, LA). Está ainda prevista a figura da protecção temporária para pessoas deslocadas do seu país em consequência de graves conflitos armados que originem, em larga escala, fluxos de refugiados (art. 11, LA).

A legislação cabo-verdiana exclui do benefício do asilo, as pessoas que:

- a) Tenham praticado actos contrários aos interesses fundamentais ou à soberania de Cabo Verde;
- b) Tenham cometido crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, tal como são definidos nos instrumentos internacionais destinados a preveni-los;
- c) Tenham cometido crime doloso de direito comum punível com a pena superior a três anos;
- d) Tenham praticado actos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (art. 5º).

Permite, ademais, a lei que seja recusado o asilo se da sua concessão resultar perigo comprovada ou fundada ameaça para a segurança interna ou externa, ordem pública, ou ainda quando a protecção da população assim o exija, designadamente em razão da situação social ou económica (art. 5 (2)).

O seu acolhimento em território nacional está previsto no artigo 15 da Lei de Asilo (“O Estado de Cabo Verde assegura aos requerentes de asilo, até decisão final do pedido, condições mínimas de dignidade humana”) e na Lei sobre acolhimento humanitário de 1999. Todavia, se neste caso se foi um pouco mais em termos de regulamentação, a ausência total de implementação, facto a que está associado à não construção dos centros previstos pela lei, também deixa essa situação sem cobertura legal efectiva.

Os estrangeiros que careçam de asilo, poderão, nos termos dos instrumentos internacionais de que Cabo Verde faz parte e do direito internacional costumeiro, solicitar a sua concessão à entrada do território nacional e o Estado tem o dever de considerar a possibilidade a sua concessão e a consequente atribuição do estatuto de refugiado³⁵. Assim

³⁵ O facto de Cabo Verde não ser parte da Convenção de Genebra de 1951 não tem impactos verdadeiramente incontornáveis, já que, estando vinculado ao Protocolo de Nova Iorque de 1967 (aprovado para adesão pela Lei nº 13/III/86, de 31 de Dezembro, *B.O.C.V.*, n. 52, Suplemento, pp. 1-22), é obrigado, por força do artigo 1 (1), a aplicar os artigos 2º a 34, para além da própria definição de refugiado que se encontra no artigo 1º do texto de 1951 com a omissão das palavras historicamente datadas (“acontecimentos ocorridos antes de 1951”, etc.). Para além disso, a Convenção Regional, oficialmente intitulada de Convenção da Organização de Unidade Africana sobre os Aspectos Próprios dos Problemas dos Refugiados em África, lhe ser aplicável num quadro de utilização de um conceito ainda mais abrangente de refugiado (aprovada para adesão pela Lei nº 42/III/88, de 27 de



sendo, nesta condição, o requerente pode entrar no território nacional sem visto de entrada ainda que possa teoricamente ser submetido a medidas de encarceramento enquanto é apreciado o seu pedido de asilo, conforme o que decorre da Lei nº 106/V/99, de 2 de Agosto (estabelece o regime jurídico de acolhimento de estrangeiros ou apátridas, por razões humanitárias ou de segurança, em centros de instalação temporária), o facto é que isto não é possível pela inexistência de tais infra-estruturas. Gozam igualmente, ainda como meros requerentes de asilo, de apoio social se estiverem em situação de carência económica (arts. 16 e 17, LA).

Os requerentes de asilo que tenham sido vítimas de tortura, violação ou de outros abusos de natureza física ou sexual beneficiam de uma especial atenção e acompanhamento da parte das entidades responsáveis pelas áreas da saúde e segurança social e outras entidades a elas associadas (art. 19, LA).

O apoio social termina com a decisão final sobre o pedido de asilo (art. 20, LA), a menos que a sua necessidade, feita a avaliação da situação económica e social do requerente, justifique a sua manutenção. Cessa igualmente o apoio aos requerentes de asilo se não comparecerem perante autoridade se para tal forem convocados, se se ausentarem para parte incerta ou se mudarem de residência sem informar as autoridades (art. 20 (3) da LA).

5.3 O sistema de protecção dos refugiados

Ao estrangeiro que se defira pedido de asilo passa a reconhecer-se estatuto de refugiado (art. 4º, LA), o qual pode ser extensivo ao cônjuge e aos filhos menores, adoptados ou incapazes se o requerente o solicitar (art. 6º, LA). No caso do próprio requerente ser menor e lhe for concedido asilo poderá estender-se ao pai, mãe e filhos menores (art. 6º(2)). Poderá, alternativamente, conceder-se aos familiares enumerados autorização de residência extraordinária, com dispensa das condições comuns de atribuição (art 6 (3) da LA).

Do ponto de vista dos direitos, a Lei do Asilo limita-se a estabelecer por remissão que “o refugiado goza dos direitos e está sujeito aos deveres dos estrangeiros residentes em Cabo Verde” (art. 8º) e a reconhecer o seu “direito a ter um título comprovativo da sua qualidade” (Idem), em qualquer dos casos garantidas pela legislação interna. Acresce, porém, uma garantia de não ser extraditado se o pedido se amparar sobre factos que deram origem ao pedido de asilo (art. 7º, LA).

Dezembro, *B.O.C.V.*, nº 52, Suplemento, pp. 11-18), que abarca não só “qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, sua pertença a um certo grupo social e suas opiniões políticas, se encontre fora do país da sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país ou que, senão tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa em virtude do referido receio, a ele não queira voltar” (para. 1), como também “a qualquer pessoa que, em virtude de uma agressão, de uma ocupação exterior, de uma dominação estrangeira ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade, é obrigada a abandonar a sua residência habitual para procurar refúgio num outro, fora do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade” (para. 2)



5.4 A perda do estatuto do refugiado

A perda do estatuto do estatuto de refugiado resulta da perda do direito de asilo, o que pode ocorrer pela presença de uma das seguintes causas:

- a) A renúncia expressa;
- b) A prática de actos ou actividades proibidas;
- c) A prova de falsidade dos fundamentos invocados para a concessão do asilo ou a existência de factos que, se fossem conhecidos aquando da concessão, teriam implicado uma decisão negativa;
- d) O pedido e obtenção pelo asilado da protecção do país de que é nacional;
- e) A reacquirição de nacionalidade que tinha perdido;
- f) A aquisição voluntária pelo asilado de nova nacionalidade, desde que goze da protecção do respectivo país;
- g) A reinstalação voluntária no país que deixou ou fora do qual permaneceu por receio de ser perseguido;
- h) A cessação das razões que justificaram a concessão do direito de asilo;
- i) A decisão de expulsão do asilado proferida pelo tribunal competente;
- j) O abandono pelo asilado do território nacional, fixando-se noutro país (art. 12).

O estrangeiro ou apátrida que perde o estatuto de refugiado e o direito ao asilo, pode ser expulso do território nacional ou sujeitá-lo ao regime geral de permanência no território nacional.



II. Padrões e experiência jurídica europeia

Introdução

É objetivo da Parte II deste relatório identificar os standards europeus em matéria de direito de imigração e asilo da União Europeia, que possam servir de padrão e fonte de inspiração para uma futura reforma legislativa da República de Cabo Verde, em cumprimento das prioridades fixadas na Estratégia Nacional de Imigração, adoptada pela Resolução n.º 3/2012, de 23 de janeiro de 2012.

Tendo em consideração as especificidades da União Europeia, esta análise apenas considera as disposições do seu direito de imigração e asilo que regulam a entrada, permanência (incluindo o estatuto) e saída dos estrangeiros (imigrantes e beneficiários de proteção internacional) do território, e que tenham aptidão para servir de padrão ou referência aplicável numa realidade nacional. De fora ficarão aquelas disposições do Direito da União Europeia que pressupõem uma relação entre os Estados-Membros, como por exemplo as regras sobre reconhecimento mútuo de decisões de afastamento, sobre o apoio ao afastamento por via aérea ou os critérios de determinação do Estado-Membro responsável por um pedido de asilo. Também não será abordado o acervo da União Europeia em matéria de dimensão externa da sua política de imigração e asilo.

Hoje, as políticas de imigração e asilo da União Europeia, traduzida, em grande medida, na progressiva harmonização do Direito de Imigração e Asilo dos Estados-Membros tem a sua base legal nos artigos 78.º e 79.º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e constituem, conjuntamente com as políticas de vistos e de controlos das fronteiras externas, elementos centrais da construção da UE como espaço de liberdade, segurança e justiça.

Assim, de acordo com o disposto no artigo 67.º (2) do TFUE a União “*desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre os Estados-Membros e que é equitativa*” em relação aos estrangeiros (nacionais de países terceiros).

Os objetivos estratégicos que enformam estas políticas estão plasmados no **Pacto Europeu de Imigração e Asilo**, de 24 de setembro de 2008³⁶, bem como no Programa de Estocolmo, adotado pelo Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2009 e que estabelece as prioridades políticas para o espaço de liberdade, segurança e justiça para o quinquénio 2010-2014³⁷.

³⁶ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st13/st13440.pt08.pdf>

³⁷ JOUE n.º C 115, de 4 de maio de 2010, p. 1.



Com base no Pacto, a UE assumiu 5 compromissos em matéria de política de imigração e asilo:

- (1) organizar a migração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada EM, e favorecer a integração;
- (2) lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito;
- (3) reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras;
- (4) construir uma Europa do asilo;
- (5) criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento.

Estes compromissos encontraram tradução no Programa de Estocolmo, que apelou a uma **“Europa responsável, solidária e aberta a parcerias em matéria de migração e de asilo”**, reconhecendo a necessidade de uma política flexível que dê resposta às prioridades e necessidades dos Estados-Membros, permita aos migrantes tirarem pleno partido das suas capacidades e garanta às pessoas necessitadas de protecção acesso a procedimentos de asilo juridicamente seguros e eficazes. Além disso, reconhece que “para manter sistemas credíveis e sustentáveis de imigração e asilo na União, é necessário prevenir, controlar e combater a imigração ilegal”

Antes de entrarmos na análise das disposições do Direito da União Europeia aplicáveis em matéria de Imigração e Asilo, faremos, para melhor compreensão dos diferentes regimes jurídicos, uma distinção conceptual entre as várias categorias implicadas: imigração, asilo, protecção subsidiária, protecção temporária, imigrante, refugiado, deslocado.

I. Conceitos

Em primeiro lugar, o conceito de imigração e imigrante não são jurídicos, mas meta-jurídicos (sociológicos), pois não existe nenhuma definição legal, pese embora alguns instrumentos de Direito Internacional Convencional consagrem definições de “trabalhador migrante”. Assim, o artigo 1.º, n.º 1 da Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante, define trabalhador migrante como *“o cidadão de uma Parte Contratante que tenha sido autorizado por uma outra Parte Contratante a permanecer no seu território a fim de aí exercer uma ocupação remunerada.”*

Assim, é **imigrante** o estrangeiro que se estabelece num país que não é o da sua nacionalidade de forma permanente ou pelo menos durável, por motivos económicos, familiares ou outros (por exemplo, estudo). A duração da permanência e a inserção do estrangeiro na sociedade de acolhimento determinam a sua condição de imigrante. Nem todo o estrangeiro que se encontra no território de um Estado é um imigrante. Fora desta categoria e sujeitos a um regime especial encontram-se várias categorias de estrangeiros: o estrangeiro que permanece de



forma temporária num país que não é o da sua nacionalidade (o turista, o chefe de Estado em visita oficial, etc.), o diplomata, o refugiado ou o deslocado.

De acordo com uma definição universalmente aceite consagrada no artigo 1º.-A, Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, **refugiado** é todo o estrangeiro ou apátrida que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas não pode ou, em virtude daquele receio, não quer voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual³⁸. De acordo com o artigo 14.º, n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem “*Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países*”.

O **deslocado**, tal como o imigrante ou o refugiado, também é um estrangeiro. Ao contrário de um refugiado, ele não é perseguido, mas emigra sob o impulso de uma situação de guerra ou violência generalizada, beneficiando no Estado de acolhimento de um regime especial quanto à sua entrada e permanência.

A concepção de refugiado baseada num conceito de perseguição individual fez surgir na União Europeia formas de proteção internacional para aqueles estrangeiros que, sem serem juridicamente refugiados, se encontram carecidas de proteção internacional, pois são oriundos de países em guerra civil ou onde existe uma situação de violência generalizada ou ainda de violação sistemática dos direitos humanos³⁹. Sempre que esta proteção é conferida individualmente, trata-se de proteção subsidiária⁴⁰. Se a proteção visa durante um período de tempo determinado uma categoria genérica de beneficiários em caso de afluxo maciço de pessoas, então trata-se de proteção temporária de deslocados⁴¹.

Embora o conceito de imigração em sentido amplo (a entrada de estrangeiros no território de um Estado que não é o da sua nacionalidade para aí permanecerem de forma duradoura) abranja também a entrada de refugiados e de pessoas necessitadas de proteção internacional ao abrigo do direito de asilo, asilo e imigração são conceptualmente distintos. Juridicamente,

³⁸ A um nível regional, existem definições mais amplas de refugiado. Assim, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Convenção da Organização da Unidade Africana sobre os Refugiados, o termo refugiado “*aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.*”

³⁹ Sobre esta problemática ver, por todos, Daphné BOUTEILLET-PAQUET, *L’Europe et le droit d’asile*, 2001, Paris, pp. 61 e segs., 99 e segs.

⁴⁰ Sobre a protecção subsidiária ver Constança URBANO DE SOUSA, “Le régime juridique de la protection subsidiaire au Portugal”, in BOUTEILLET-PAQUET, Daphné (Coordenação), *La Protection de réfugiés dans la U.E.: un complément de la Convention de Genève?*, Bruylant, Bruxelas, 2002, pp. 683-721.

⁴¹ Ver Constança URBANO DE SOUSA “*A protecção temporária enquanto elemento de um sistema europeu de asilo*”, in THEMIS, *Revista de Direito da UNL*, n.º 3, 2001, pp. 261-279.



asilo significa, de acordo com a definição do Instituto de Direito Internacional, “*a protecção que o Estado concede no seu território, ou em outro local dependente de algum dos seus órgãos, a um indivíduo que a veio procurar*”⁴².

No Direito Europeu faz-se, assim, uma clara distinção entre Direito de Imigração e Direito de Asilo.

O Direito da Imigração abrange o conjunto de regras e princípios jurídicos que regulam as condições de entrada e permanência de estrangeiros, que por motivos económicos, familiares ou outros pretendem instalar-se no território nacional, o seu estatuto jurídico, incluindo aquelas que visam repressão da imigração ilegal.

O Direito de Asilo abrange o conjunto de regras e princípios jurídicos que definem os critérios e procedimentos de determinação das pessoas merecedoras de protecção internacional ao abrigo da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967, bem como das normas relativas à protecção subsidiária (autorização de residência concedida a estrangeiros que sem serem juridicamente refugiados, não podem regressar aos seus países de origem, em virtude de aí existir uma situação de violência generalizada ou de sistemática violação de Direitos Fundamentais, estando portanto sujeitos a um qualquer tratamento desumano ou degradante) e à protecção temporária (protecção concedida a uma categoria genérica de estrangeiros em caso de afluxo maciço provocado por uma situação de conflito armado, através da concessão aos deslocados de uma autorização de permanência temporária).

II. Passagem nas fronteiras externas

A montante da política de imigração e de asilo encontra-se o regime que regula o controlo das fronteiras externas, que tem um escopo mais amplo, na medida em que além de instrumental em relação ao controlo dos fluxos, tem uma importante função de preservação da segurança interna. Assim, nos termos do artigo 77.º do TFUE a UE assegura uma política que visa assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas (com Estados terceiros).

Hoje, o controlo das fronteiras externas dos Estados-Membros está regulado no Código das Fronteiras Schengen⁴³, que estabelece normas comuns relativas à passagem das fronteiras externas com vista a harmonizar e reforçar o seu controlo, incluindo a vigilância das fronteiras com o objetivo de impedir a passagem não autorizada da fronteira, lutar contra a criminalidade transfronteiriça e tomar medidas contra a passagem ilegal de fronteiras. De entre estas regras, destacam-se as seguintes:

⁴² Resolução de 11 de Setembro de 1950 sobre o asilo. Cfr., por todos, Lobo, Costa, Asilo, in Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, p. 406

⁴³ Regulamento n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, alterado por último pelo Regulamento n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de março de 2010.



- As fronteiras externas só podem, em princípio, ser transpostas nos pontos de passagem fronteiriços e durante as horas de abertura fixadas (artigo 4.º);
- Para estadias de curta duração (até 3 meses) e sem prejuízo da entrada por razões humanitárias, o estrangeiro tem de preencher as condições de entrada (artigo 5.º):
 - Estar na posse de documento de viagem válido e, se exigível, de um visto válido;
 - Justificar o objetivo e as condições da estada;
 - Dispor de meios de subsistência para a estada e regresso/trânsito para outro país;
 - Não ser objeto de uma interdição de entrada (nomeadamente por ter sido condenado a pena privativa de liberdade;
 - Não ser considerado susceptível de perturbar a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais.
- A passagem das fronteiras deve ser objeto de controlos por guardas de fronteiras, devendo todas as pessoas ser submetidas a um controlo que pelo menos permita determinar a sua identidade a partir do documento de viagem (certas categorias de pessoas estão, no entanto, submetidas a regras especiais, como os Chefes de Estado e respetivas delegações, os pilotos e tripulações das aeronaves, os marítimos, os titulares de passaportes diplomáticos e os menores). À entrada e saída, os estrangeiros devem ser submetidos a um controlo pormenorizado, que inclui a verificação das condições de entrada, da validade dos documentos de viagem e, se for o caso, dos vistos, a análise do documento de viagem para detetar indícios de falsificação ou contrafação ou a verificação que a pessoa não excedeu o período autorizado de estada (art. 7.º).
- Aposição sistemática de carimbos de entrada e saída nos documentos de viagem dos estrangeiros (art. 10.º).
- Recusa de entrada aos estrangeiros que não preencham as condições de entrada, sem prejuízo da admissão dos requerentes de proteção internacional. A decisão de recusa de entrada deve ser fundamentada e é passível de recurso, sem efeito suspensivo (art. 10.º).

III. Padrões europeus de regulação da imigração

De acordo com o artigo 79.º (1) do TFUE, a União desenvolve uma política de imigração destinada a garantir :

- (a) uma gestão eficaz dos fluxos migratórios;
- (b) o tratamento equitativo dos imigrantes em situação legal;
- (c) a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.

Tendo em consideração o âmbito de aplicação da ação da União nos domínios da imigração, definido pelo n.º 2 do artigo 79.º do TFUE, podemos distinguir 3 grandes domínios de regulação:



- (1) Definição das condições de entrada e residência dos estrangeiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar, incluindo a definição dos direitos dos estrangeiros a residir legalmente: Imigração legal;
- (2) Medidas de repressão e combate à imigração ilegal, incluindo o afastamento e repatriamento dos imigrantes em situação irregular;
- (3) Medidas de combate ao tráfico de seres humanos que relevem do direito de imigração (pois existem medidas neste domínio que relevam das competências da UE em matéria de cooperação judiciária em matéria penal, que inclui a harmonização do direito penal)

A legislação europeia nestes domínios obedece, ainda, ao respeito pelos direitos fundamentais das pessoas visadas, tal como garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pelas tradições constitucionais dos Estados Membros, que nos termos do artigo 6.º (3) fazem parte do Direito da União como princípios gerais. De entre estes direitos merecem particular destaque o direito a não ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes (art. 3.º da CEDH) e o direito ao respeito pela vida familiar (art. 8.º CEDH) que, de acordo com a jurisprudência do TEDH, têm sido importantes instrumentos de proteção dos estrangeiros, em particular em sede de procedimento de expulsão. Importante é, ainda, o artigo 4.º do Protocolo adicional n.º 4 à CEDH, que proíbe as expulsões colectivas de estrangeiros

Por outro lado, o Direito secundário da União em matéria de imigração e asilo deve respeitar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que tem o mesmo valor jurídico dos Tratados (artigo 6.º (1) TUE). Em especial, merecem destaque o direito à proteção da vida familiar (art. 7.º) a proibição de expulsões colectivas e a expulsão ou afastamento para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanas ou degradantes (art. 19.º) A Carta, ainda reconhece, aos estrangeiros a residir legalmente uma série de direitos, como o direito do trabalhador imigrante a condições de trabalho equivalentes àsquelas que beneficiam os nacionais dos Estados-membros (art. 13 (3) da Carta).

IV. Imigração Legal

Como se afirma no Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo, a imigração legal deve ser gerida, de forma a não comprometer a coesão social do país de acolhimento, tendo em consideração as capacidades de acolhimento no plano do mercado de trabalho, do alojamento, dos serviços sociais. Para tal é necessário estabelecer condições de admissão clara, procedimentos céleres e transparentes, protegendo assim os imigrantes de serem explorados por redes criminosas.

No domínio da imigração legal, a União Europeia tem optado por uma abordagem sectorial adoptando medidas legislativas que definem as regras de admissão de certas categorias de imigrantes: os estudantes, os investigadores, os trabalhadores altamente qualificados, os



membros da família dos imigrantes legais (reagrupamento). Assim, até ao momento, e no domínio da admissão de imigrantes foram adoptadas os seguintes atos legislativos de Direito da União:

- Diretiva 2003/86/CE: reagrupamento familiar;
- Diretiva n.º 2004/114/CE: admissão de estrangeiros para efeitos de estudos, de formação não remunerada ou de voluntariado;
- Diretiva 2004/81/CE: título de residência concedido às vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma ação de auxílio à imigração ilegal (instrumento que releva igualmente da luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos).
- Diretiva 2005/71/CE: admissão de estrangeiros para efeitos de investigação científica.
- Diretiva 2009/50/CE: admissão de trabalhadores altamente qualificados (cartão azul);

Encontram-se, em negociação, mais duas diretivas sectoriais sobre as condições de entrada e residência de trabalhadores sazonais e transferidos no seio de uma empresa ou grupo de empresas, que não serão tidas em consideração, pois ainda não foram objeto de adopção. Uma diretiva sobre a entrada e residência de trabalhadores em geral esteve em negociação no início da década passada, sem que se tivesse chegado a um consenso entre os Estados Membros, tendo a Comissão optado por uma política de harmonização mínima das legislações nacionais com base em categorias de imigrantes (abordagem sectorial).

Paralelamente, a União adotou duas diretivas horizontais, importantes em sede de integração e tratamento equitativo dos imigrantes em situação legal:

- Diretiva 2003/109/CE sobre o estatuto jurídico do estrangeiro residente de longa duração, cujo âmbito de aplicação foi alargado aos beneficiários de proteção internacional pela Diretiva 2011/51/UE;
- Diretiva 2011/98/UE: procedimento de pedido único de concessão de autorização única aos trabalhadores imigrantes e conjunto comum de direitos.

A análise destes atos legislativos permite retirar alguns parâmetros de regulação da entrada, permanência e saída de imigrantes que poderão servir de padrão de referência para uma futura legislação de Cabo Verde. Naturalmente, nesta análise não se incluirão aquelas disposições que apenas têm aplicação na realidade da União Europeia, por pressuporem uma relação entre os seus Estados-Membros ou por satisfazerem as suas necessidades próprias e específicas. Também as condições de atribuição às vítimas de tráfico de seres humanos ou de uma ação de auxílio à imigração ilegal serão enquadradas no ponto seguinte relativo à repressão da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos, na vertente que releva da política de imigração.



4.1 Condições gerais de admissão de imigrantes

De uma forma geral, todos os instrumentos de Direito da União que regulam a admissão de estrangeiros fixam as seguintes condições gerais de admissão (concessão de visto ou de título de residência):

- Posse de um documento de viagem válido;
- Seguro de doença que cubra despesas de saúde durante o período da estada ou pelo menos durante o período de tempo em que não beneficia de cobertura por força do contrato de trabalho.
- Inexistência de ameaça à ordem pública, segurança pública e saúde pública.

A estas condições gerais, acrescem condições específicas consoante a categoria do estrangeiro em questão. No capítulo seguinte, apenas abordarei as seguintes categorias: trabalhadores altamente qualificados, investigadores, estudantes do ensino superior, membros da família de um imigrante em situação legal.

4.2 Condições específicas de admissão e residência de estrangeiros

São condições específicas de admissão de estrangeiros *estudantes do ensino superior*, as seguintes:

- Admissão num estabelecimento de ensino superior;
- Recursos suficientes para prover às necessidades e regresso;
- Conhecimentos da língua do programa de estudos (facultativa);
- Prova do pagamento das propinas (facultativa).

Os trabalhadores estrangeiros que são admitidos para efeitos de exercício de uma ***atividade profissional altamente qualificada*** por conta de outrem (para a qual se exige uma qualificação de nível superior ou 5 anos experiência profissional de nível comparável às habilitações de ensino superior) terão de cumprir, ainda, as seguintes condições específicas:

- Ter contrato de trabalho ou oferta de vinculativa de emprego altamente qualificado;
- Salário mensal ou anual 1,5 vezes acima do salário anual bruto médio (ou 1,2 para efeitos de emprego em profissões particularmente necessitadas nos domínios das TIC);
- Se profissão for regulamentada, documento que prove condições para o exercício da profissão;
- Documento comprovativo de qualificação profissional elevada, quando a profissão não é regulamentada.



Já os estrangeiros admitidos na qualidade de *investigadores*, terão de preencher as seguintes condições específicas de obtenção de autorização de residência:

- Convenção de acolhimento com um organismo de investigação no âmbito de um projeto de investigação aprovado;
- Documento comprovativo da qualificação necessária para a realização do projeto de investigação.
- Posse de recursos suficientes para prover às suas necessidades e às despesas de regresso;
- Certificado de responsabilização do organismo de investigação pelo reembolso das despesas de estadia e regresso do investigador que permaneça em situação ilegal (facultativa).

Por fim, do regime jurídico do reagrupamento familiar de um imigrante em situação legal (autorização de residência de pelo menos um ano de validade) podem deduzir-se as seguintes condições específicas de concessão de autorização de residência aos membros da sua família nuclear (cônjuge e filhos menores a cargo)⁴⁴, sem prejuízo de um regime mais favorável do reagrupamento familiar do refugiado e do imigrante altamente qualificado:

- Existência de laços familiares (provada através de documentos, entrevistas ou outro tipo de medida investigatória necessária);
- Alojamento adequado (facultativa);
- Seguro de saúde que cubra as despesas dos membros da família (facultativa);
- Meios de subsistência, sem recorrer ao sistema de assistência social (facultativa);
- Cumprimento de medidas de integração, como por exemplo, provas de conhecimento da língua (facultativa);
- Período de espera – residência legal do reagrupante durante um período que não pode ser superior a 2-3 anos, antes da admissão dos membros da família (facultativa).

4.3 Procedimento e garantias processuais

Da análise das diferentes disposições do Direito da União que regulam o procedimento de admissão de imigrantes e as garantias processuais, podem deduzir-se os seguintes padrões:

- Aos interessados devem ser fornecidas informações sobre documentos necessários para formular os pedidos.
- Pedidos de autorização de residência são, em princípio, efectuados quando o estrangeiro se encontra fora do território nacional, embora possa ser quando o estrangeiro se encontra legalmente no território. Sempre que são deferidos e o

⁴⁴ O reagrupamento familiar com os membros da família nuclear de um imigrante em situação ilegal é concebido como um direito, podendo os Estados-Membros alargar o seu âmbito aos filhos maiores a cargo e aos ascendentes em primeiro grau a cargo. Sobre este direito ver infra 4.1.5, al. b).



estrangeiro encontra-se fora do território, então deve ser emitido visto que permita a entrada.

- Pedidos de autorização de residência são formulados pelo estrangeiro em questão ou pela sua entidade patronal/ou pelo reagrupante, consoante o caso.
- O procedimento de admissão deve ser único, implicando a emissão de uma autorização de residência, autorização para o exercício de uma atividade profissional.
- Qualquer decisão deve ser tomada com a maior celeridade, sempre que estejam preenchidas as condições de admissão. Pode ser estabelecido um prazo para a decisão, de forma a não frustrar o objetivo da estada (por ex. o início do ciclo de estudos, 60 dias para os trabalhadores altamente qualificados, no máximo de 9 meses para o reagrupamento familiar).
- Uma decisão de indeferimento deve ser sempre notificada por escrito ao requerente e indicar os fundamentos, as vias de recurso (administrativo e judicial) à disposição do interessado e os prazos para recorrer.

4.4 Validade e retirada ou não renovação do título de residência

Em regra, as autorizações de residência são temporárias e renováveis se o seu titular continua a preencher as condições de admissão. A sua validade inicial varia consoante o motivo pela qual foram concedidas, mas em regra o período inicial é de 1 ano. A validade da autorização de residência dos membros da família pode ser condicionada à do reagrupante. Em qualquer caso, ao fim de um período máximo de 5 anos os membros da família devem poder ter uma autorização de residência autónoma, sem prejuízo de regras que lhe confirmem este direito em caso de viuvez, divórcio ou, no caso dos filhos menores, quando estes atinjam a maioridade.

O título de residência pode não ser renovado ou retirado nas seguintes condições:

- Titular não preenchia ou deixou de preencher as condições de admissão (por ex. deixou de ter recursos, deixou de ter vida conjugal efetiva, etc.).
- Título de residência foi obtido com recurso a informações falsas, a fraude, a falsificação de documentos.
- Quando o seu titular não respeita a legislação nacional em matéria de restrição de acesso ao mercado de trabalho, de comunicação do seu endereço ou outra.
- Por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública.

Qualquer decisão de não renovação ou retirada de autorização de residência deve ser notificada por escrito, indicar os motivos e as vias de recurso à disposição do interessado, incluindo os prazos para a interposição de recurso administrativo e judicial.



4.5 Estatuto jurídico do imigrante em situação legal

Ao estrangeiro com autorização de residência deve ser garantido um conjunto de direitos, para além do de entrar e residir no território do Estado de acolhimento e de aí exercer uma atividade profissional (sem prejuízo de poderem ser impostas algumas limitações, como aos estudantes ou aos membros da família admitidos que podem ver o acesso ao mercado de trabalho condicionado durante um período de tempo que não deve ultrapassar um ano ou, no caso dos estudantes, limitado o período de tempo de trabalho autorizado, desde que não seja inferior a 10 horas semanais). De entre estes destacam-se o direito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado onde residem em relação a uma série de aspetos e o direito ao reagrupamento familiar. Por outro lado, àquele imigrante a residir legalmente há 5 anos é reconhecido um estatuto especial, que lhe garante uma proteção acrescida.

a) Princípio da igualdade de tratamento

Ao estrangeiro a residir legalmente deve ser garantido um amplo direito à igualdade de tratamento com os nacionais em matéria de:

- Condições de trabalho, incluindo a remuneração e o despedimento e as condições de saúde e segurança no trabalho;
- Liberdade de associação e filiação em sindicatos;
- Reconhecimento de diplomas;
- Ensino e formação profissional (sem prejuízo do estabelecimento de restrições em matéria de bolsas de estudo)
- Segurança Social, incluindo a exortação de pensões;
- Benefícios fiscais;
- Acesso a bens e serviços públicos (sem prejuízo de restrições em matéria de acesso a alojamento social);
- Aconselhamento dos serviços de emprego.

b) Direito ao reagrupamento familiar

Ao estrangeiro a residir legalmente no território há pelo menos um ano e com uma perspectiva fundada de obter um direito de residência permanente deve ser reconhecido o direito ao reagrupamento familiar com a sua família nuclear: cônjuge e filhos menores não casados do casal ou de um dos cônjuges. Embora o Direito da União dê a faculdade aos Estados-Membros de condicionarem a entrada dos filhos maiores de 12 anos ao cumprimento de medidas de integração, tal faculdade tem de ser aplicada de forma restrita e em cumprimento do respeito pelo direito fundamental das crianças a viver em família, pelo que não tem aplicação generalizada.

Este direito pode ser estendido ao parceiro de facto, aos filhos maiores a cargo e aos ascendentes em primeiro grau a cargo.



Os refugiados têm um direito ao reagrupamento familiar com os seus filhos menores, que não pode ser limitado e não têm de fazer prova que dispõem de alojamento, seguro de saúde ou de recursos suficientes para exercer este direito. Também pode ser autorizado a reagrupar com outros membros da família e se for menor não acompanhado, pode reagrupar com os pais, qualquer outro familiar ou um tutor.

c) Estatuto de residente de longa duração

Após 5 anos de residência legal ininterrupta, ao imigrante (e ao beneficiário de protecção internacional) deve ser concedido um estatuto de residente de longa duração, que implica a concessão de uma autorização de residência de validade mínima de 5 anos renovada automaticamente, a igualdade de tratamento em relação a uma série de direitos e uma protecção acrescida contra expulsão.

São condições de aquisição deste estatuto:

- Residência legal ininterrupta por 5 anos;
- Recursos estáveis e regulares suficientes para o recorrente e família, sem recorrer ao sistema de assistência social;
- Seguro de saúde;
- Preenchimento de condições de integração, como o conhecimento da língua (facultativa);
- Inexistência de razões de ordem pública ou segurança pública que obstem à aquisição do estatuto.

O pedido deve ser analisado no prazo máximo de 6 meses (salvo razões excepcionais que justifiquem uma prorrogação) e o estatuto deve ser concedido sempre que o requerente preencha as condições da sua concessão.

As razões que justificam a retirada ou perda deste estatuto são limitadas às seguintes situações:

- Aquisição fraudulenta;
- Adoção de medida de expulsão contra o residente;
- Ausência por período superior a 12 meses, salvo situações excepcionais.

Qualquer decisão de indeferimento, retirada ou perda do estatuto tem de ser fundamentada e é passível de recurso, devendo ser notificada ao interessado, com indicação das vias de recurso e dos prazos para agir.

O residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais em matéria de:

- Acesso a uma atividade profissional por conta própria ou por conta de outrem (com exceção de atividades que impliquem, mesmo a título ocasional, envolvimento no exercício da autoridade pública) e condições de emprego e de trabalho, incluindo as condições de despedimento e de remuneração;
- Ensino e formação profissional, incluindo subsídios e bolsas de estudo (pode-



se exigir prova da posse de conhecimentos linguísticos adequados);

- Reconhecimento de diplomas profissionais, certificados e outros títulos;
- Segurança social, assistência social e proteção social;
- Benefícios fiscais;
- Acesso a bens e serviços e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público, bem como aos procedimentos de obtenção de alojamento;
- Liberdade de associação, filiação e adesão a uma organização de trabalhadores ou empregadores;

O residente de longa duração beneficia, ainda, de proteção acrescida contra expulsão, que só deve efetivada se este representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública, sem que se possa basear em razões económicas. Antes da tomada de decisão deve-se ter em consideração a duração da residência, a idade da pessoa em questão, as consequências da perda do estatuto para si e para os seus familiares, bem como os laços que tem com o país de residência ou a ausência de laços com o país de origem.

Da decisão de expulsão cabe recurso judicial, devendo ao interessado ser concedido apoio judiciário se não dispuser de recursos, nas mesmas condições em que o seria aos nacionais do Estado em que reside.

V. Repressão da imigração irregular e do tráfico de seres humanos

A fim de combater eficazmente a *imigração ilegal*, existem na União Europeia várias medidas legislativas, de carácter preventivo e repressivo, das quais se destacam as seguintes:

- Diretiva 2001/51/CE: Sanções aplicáveis às transportadoras;
- Diretiva 2002/90/CE e Decisão-quadro 2002/946/JAI: crime de auxílio à imigração ilegal;
- Diretiva 2004/82/CE: Comunicação de dados das pessoas transportadas;
- Diretiva 2008/115/CE: Retorno de imigrantes em situação ilegal;
- Diretiva 2009/52/CE: Sanções aos empregadores de trabalhadores imigrantes em situação ilegal.

No domínio da prevenção e luta contra o *tráfico de seres humanos*, a União Europeia adotou uma série de medidas, das quais se destacam as seguintes:

- Diretiva 2004/81/CE: título de residência concedido às vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes;
- Diretiva 2011/36/UE: prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas.

Só a primeira releva da política de imigração da União Europeia. A Diretiva 2011/36/UE foi adotada ao abrigo das disposições do Tratado relativas à cooperação judiciária em matéria penal e à aproximação do direito penal dos Estados-Membros e estabelece regras mínimas



relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do tráfico de seres humanos, que constitui um crime grave e uma violação grosseira dos direitos humanos proibida pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁴⁵. Por outro lado, também estabelece medidas de proteção específicas das vítimas de tráfico de seres humanos, durante e após o processo penal⁴⁶, sem abordar as condições de residência se tiver a qualidade de estrangeira, que estão definidas na Diretiva 2004/81/CE, e que será tida em consideração neste relatório, pois é a que releva da política de imigração.

5.1 Comunicação dos dados das pessoas transportadas e sanções às transportadoras

A fim de combater eficazmente a imigração ilegal e de melhorar o controlo de fronteiras, foi introduzido na União Europeia um regime jurídico que estabelece as obrigações das transportadoras aéreas que transportem passageiros para o território dos Estados-Membros, impondo sanções para o incumprimento.

Assim, todas as transportadoras aéreas são obrigadas a transmitir, por via electrónica (ou por outro meio adequado, em caso de avaria) às autoridades responsáveis pelos controlos de passageiros nas fronteiras e até ao final do registo de embarque, as informações relativas aos passageiros que transportarem até um ponto autorizado de passagem de fronteira, nomeadamente:

- o número e o tipo do documento de viagem utilizado,
- a nacionalidade,
- o nome completo,
- a data de nascimento,
- o ponto de passagem da fronteira à entrada no território do Estado de destino,
- o código do transporte,
- a hora de partida e de chegada do transporte,
- o número total de passageiros incluídos nesse transporte,
- o ponto inicial de embarque.

Por cada viagem realizada em que estes dados não foram comunicados ou a sua incorreta

⁴⁵ O artigo 2.º criminaliza o tráfico de seres humanos definido como “o recrutamento, transporte, transferência, guarida ou acolhimento de pessoas (incluindo a troca ou transferência do controlo por elas exercido) para efeitos de exploração (prostituição, trabalho forçado, mendicância, escravatura, servidão, exploração atividades criminosas, remoção de órgãos) através do recurso a ameaças ou à força ou a outras formas de coação, rapto, fraude, ardil, abuso de autoridade ou de uma posição de vulnerabilidade. Inclui, ainda, a oferta ou obtenção de pagamentos ou benefícios a fim de consentir o consentimento de uma pessoa que tenha controlo sobre outra para efeitos de exploração. O consentimento da vítima é irrelevante e se ela for menor é sempre considerado crime, mesmo que não tenha havido coação ou outro comportamento similar. De acordo com o artigo 4.º, a pena de prisão máxima de prisão deve ser de pelo menos 5 anos. Se existirem circunstâncias agravantes (infração cometida contra vítima particularmente vulnerável, no quadro de uma organização criminosa, com especial violência, com danos para a vítima ou quando colocou em perigo a sua vida e tenha sido cometida com dolo ou negligência grosseira) esta pena deve ser de pelo menos 10 anos.

⁴⁶ Por ex. acesso a assistência e patrocínio judiciário, incluindo programas de proteção de testemunhas, proteção contra novos traumas (por ex. Evitar no processo o contacto visual entre as vítimas e os arguidos), acesso aos regimes de indemnização de vítimas de crimes violentos e outras medidas de apoio, como alojamento, cuidados médicos, apoio psicológico, acesso a serviços de tradução e interpretação, etc.



comunicação, a transportadora é sancionada com uma sanção pecuniária cujos limites máximo e mínimo não podem ser inferiores a 5.000 € e 3.000€, respectivamente.

5.2 Sanções às transportadoras que transportem estrangeiros sem documentos necessários para entrar no território nacional.

Outra medida preventiva da imigração ilegal que permite um controlo mais efetivo de fronteiras, consiste na prevista no artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que impõe às transportadoras a obrigação de se assegurar que os estrangeiros que transportam, por via aérea ou marítima, se encontram na posse dos documentos de viagem exigidos para a entrada no país de destino. Sempre que conduza à fronteira um estrangeiro cuja entrada é recusada, a transportadora deve imediatamente retomá-lo a seu cargo e conduzi-lo de novo ao Estado a partir do qual foi transportado, ou que lhe emitiu o documento de viagem com o qual viajou ou a qualquer outro Estado em que a sua admissão seja garantida.

Esta disposição do Acordo de Schengen foi desenvolvida pela Diretiva do Conselho n.º 2001/51/CE, que alarga as obrigações das transportadoras que não estiverem em condições de assegurar o reencaminhamento de um estrangeiro a quem tenha sido recusada a entrada, de encontrarem imediatamente um meio de o reencaminhar e a custearem as despesas correspondentes. Sempre que o reencaminhamento não puder ser efectuado imediatamente, as transportadoras terão de suportar as despesas de estadia e reencaminhamento do estrangeiro em causa. Por outro lado, de forma a tornar mais efetivas estas obrigações, a Diretiva harmoniza as sanções pecuniárias aplicáveis às transportadoras que conduzam estrangeiros sem os documentos de viagem exigidos, impondo que o montante máximo não seja inferior a 5000 € ou o montante mínimo não seja inferior a 3000 €, por estrangeiro transportada. Em alternativa podem os Estados-Membros prever uma sanção única por infracção, independentemente do número de pessoas transportadas, que não pode ser inferior a 500. 000 €. Por fim, a Diretiva permite aos Estados-Membros a adopção ou manutenção de outras medidas sancionatórias, como a imobilização, apreensão e perda do meio de transporte, ou a suspensão temporária ou anulação da licença de exploração.

1.3. Repressão criminal do auxílio à imigração ilegal

O artigo 27.º, n.º 1 da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen prevê a obrigação de os Estados Parte preverem nas respectivas ordens jurídicas "*sanções adequadas contra quem fomenta ou tente fomentar, com fins lucrativos, um estrangeiro a entrar ou a permanecer no território de uma Parte Contratante violando a legislação desta Parte Contratante em matéria de entrada e residência de estrangeiros.*" No âmbito da política da UE de luta contra a imigração ilegal, esta disposição da Convenção foi desenvolvida pela Directiva 2002/90/CE,



que define o crime de auxílio à imigração ilegal e pela Decisão-quadro 2002/946/JAI, que reforça a respectiva moldura penal⁴⁷.

A Diretiva impõe aos Estados membros a obrigação de adoptarem sanções a quem prestar ou tentar prestar auxílio, com ou sem fim lucrativo, à entrada ou trânsito de imigrantes em situação ilegal, bem como àquelas pessoas que, com fim lucrativo, auxiliarem a permanência ilegal de estrangeiros no território de um Estado-Membro.

A Decisão-Quadro n.º 2002/946/JAI impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomar as medidas necessárias para garantir que o auxílio à entrada, trânsito ou permanência ilegais, tal como definido na Diretiva, seja objecto de sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasivas, susceptíveis de conduzir à extradição. Sempre que estas infracções tenham sido praticadas com fim lucrativo e no âmbito de uma organização criminosa ou tenham posto em perigo a de vida dos imigrantes (circunstâncias agravantes), a duração máxima da pena privativa de liberdade não pode ser inferior a 8 anos.

5.3 Autorização de residência para as vítimas de tráfico de seres humanos ou auxílio à imigração ilegal que colaborem com as autoridades.

No âmbito da luta contra o tráfico de seres humanos e imigração ilegal, merece destaque a Diretiva 2004/81/CE que determina as condições de concessão de autorização de residência a um estrangeiro, que seja vítima de um crime de tráfico de seres humanos ou objeto de um crime de auxílio à imigração ilegal, de forma a permitir que coopere com as autoridades nacionais competentes para reprimir este tipo de crime.

Para assegurar esta cooperação da forma mais eficaz, os estrangeiros vítimas de tráfico de seres humanos são informados da possibilidade de obterem este título de residência e de que dispõem de um prazo de reflexão que lhes permita recuperar e escapar à influência dos autores das infracções, de modo a poderem tomar uma decisão informada sobre se cooperam ou não com as autoridades competentes. Durante este prazo de reflexão, o estrangeiro não pode ser objeto de medida de afastamento e terá acesso a um alojamento e a cuidados médicos e, se necessário, psicológicos, a serviços de tradução e interpretação, se necessários, e, eventualmente, a assistência jurídica gratuita.

O mais tardar após o termo do prazo de reflexão, é concedida à vítima uma autorização de residência, se preencher as seguintes condições:

- A sua presença é útil para a investigação ou para o processo;
- Mostrou a sua vontade clara de colaborar;
- Cessou a sua ligação com os autores presumidos das infracções em causa;
- Não representa uma ameaça para a ordem pública e a segurança interna.

O título de residência terá uma validade mínima de seis meses e poderá ser renovado, se as condições necessárias à sua emissão continuarem a estar preenchidas. Durante a residência, tem acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação. Se não tiver meios

⁴⁷ Estes actos normativos foram transpostos para o direito nacional pelo Decreto-Lei 34/2003, de 25 de Fevereiro de 2003, que introduziu alterações ao Decreto-Lei 244/98, de 8 de Agosto (regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português), Diário da República I Série-A, n.º 47.



de subsistência, terá ainda acesso a apoio social, como alojamento e cuidados de saúde.

5.5 Retorno e afastamento dos imigrantes em situação irregular

A eficácia do regime de admissão e da luta contra a imigração ilegal depende, em larga medida, de uma política de retorno eficaz que assegure o afastamento dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito, sempre que não possam ver a sua situação regularizada mediante cumprimento das condições de admissão.

Daí que a Diretiva 2008/115/CE imponha aos Estados-Membros a obrigação de afastarem os imigrantes em situação irregular, sem prejuízo do respeito pelo princípio do *non refoulement* e do dever de ter em consideração o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do expulsando. Esta obrigação também não impede que, a qualquer momento, seja concedida uma autorização de residência, por razões humanitárias ou outras, dando fim à situação de irregularidade.

Como deve ser dada prioridade ao regresso voluntário em detrimento do regresso forçado, a decisão de regresso tem de prever um prazo para partida voluntária de 7-30 dias, que pode ser prorrogado por razões atendíveis (por ex. permitir aos filhos concluir o ano escolar). Para evitar risco de fuga, durante este período podem ser estabelecidas condições, como o pagamento de caução ou a apresentação periódica às autoridades. Este período de regresso voluntário só não será concedido (ou será concedido por período inferior a 7 dias) se existir perigo de fuga, se ao expulsando tiver sido rejeitado pedido de autorização de residência manifestamente infundado ou se ele constituir perigo para ordem pública ou segurança nacional.

Caso não tenha havido prazo de partida voluntária ou o estrangeiro não o tenha cumprido, então o afastamento deve ser executado, podendo recorrer-se, como último recurso, a medidas coercivas, desde que proporcionadas e que respeitem a dignidade e integridade física do expulsando. O afastamento pode ser adiado, quando, por exemplo, existir perigo de violação do princípio da não repulsão ou as condições físicas ou psíquicas do expulsando não o permitem. Em qualquer caso, o afastamento forçado deve estar submetido a um sistema de controlo eficaz.

No âmbito de um processo de afastamento de um imigrante em situação irregular, a detenção é permitida, desde que não existam outras medidas menos coercivas e a detenção seja necessária para garantir o regresso, nomeadamente porque existe risco de fuga ou o estrangeiro em causa evita ou entrava o processo de afastamento.

Quando for ordenada por autoridade administrativa é obrigatório o controlo jurisdicional da sua legalidade e o juiz deve proceder a uma reapreciação periódica da detenção, que deve ter a menor duração possível e ser mantida apenas enquanto for necessária para executar o afastamento, não podendo exceder 6 meses (pode ser prorrogada por mais 12 meses se a operação de afastamento durar mais tempo, por falta de cooperação do expulsando ou por atrasos na obtenção de documentos junto de países terceiros).

Os estrangeiros em processo de expulsão só devem ser detidos em centros especializados ou



em locais separados dos presos comuns. Podem contactar representantes, familiares, autoridades consulares e as Organizações Internacionais, ONG's e entidades relevantes podem visitar os centros de detenção. Os menores não acompanhados apenas podem ser detidos em último recurso e pelo prazo mais curto possível. As famílias detidas ficam alojadas em locais separados.

Para tornar efetivo o afastamento do imigrante em situação irregular, este deve ser objeto de uma interdição de entrada sempre que não cumpriu a obrigação de regresso no período de regresso voluntário ou quando este não lhe foi concedido, porque existia perigo de fuga ou porque ele constituía um perigo para a ordem pública ou segurança pública. Esta interdição de entrada não deve ser superior a 5 anos, salvo se o estrangeiro constituir ameaça grave para a ordem pública ou segurança nacional. Também pode não ser proferida uma decisão de interdição de entrada por razões humanitárias.

Qualquer decisão no âmbito de um processo de expulsão de estrangeiros em situação irregular, incluindo a decisão de interdição de entrada, deve ser fundamentada e notificada, por escrito, ao interessado com informações sobre as vias de recurso.

5.6 Sanções aos empregadores de imigrantes em situação irregular

A possibilidade de emprego dos imigrantes em situação irregular constitui um fator de atração da imigração ilegal, além de colocar os imigrantes numa situação de precariedade que os torna mais vulneráveis à exploração laboral. Daí que, um elemento crucial da luta contra a imigração ilegal seja a proibição do emprego de imigrantes em situação irregular, mediante imposição de sanções pecuniárias aos empregadores ou mesmo de sanções penais, nos casos mais graves, tal como foi imposto pela Diretiva 2009/52/CE.

Nos termos desta Diretiva, os empregadores, antes de contratarem estrangeiros, são obrigados a verificar se eles possuem uma autorização de residência e notificar as autoridades nacionais competentes que empregaram um trabalhador estrangeiro. Os empregadores que não tenham efetuado esta verificação e que empreguem migrantes em situação irregular serão sujeitos a sanções financeiras, incluindo o pagamento das despesas de regresso dos imigrantes em situação irregular aos seus países de origem. Os empregadores são, ainda, obrigados a pagar os salários e dívida ao imigrante em situação irregular, bem como os respectivos impostos e contribuições para a segurança social. Aos empregadores podem ser, ainda, aplicadas outras sanções, como a exclusão do direito a benefícios públicos ou a participar na adjudicação de contratos públicos por um período de 5 anos ou, mesmo, o encerramento temporário ou permanente do seu estabelecimento.

Os casos mais graves deverão ser sancionados com sanções criminais, como a reincidência, o emprego ilegal de um número significativo de imigrantes em situação irregular, o emprego de vítimas de tráfico de seres humanos ou crianças, ou a sujeição dos imigrantes em situação irregular a condições de trabalho particularmente abusivas.



Devem existir procedimentos eficazes que permitam aos imigrantes em situação irregular apresentar queixa contra os empregadores, diretamente ou através de sindicatos ou outras associações, que lhes podem prestar assistência. Também pode ser concedida autorização de residência aos imigrantes em situação ilegal, em termos equivalentes aos aplicáveis às vítimas de tráfico de seres humanos, sempre que esteja em causa o emprego ilegal de menores ou a sujeição a condições de trabalho particularmente abusivas.

Por fim, devem ser realizadas inspeções regulares, com base em análises de risco, a fim de controlar o emprego de imigrantes em situação irregular.

VI. Padrões europeus em matéria de proteção internacional: Sistema Europeu Comum de Asilo

Nos termos do artigo 78.º do TFUE, a política comum de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária visa a concessão de um estatuto adequado a qualquer estrangeiro que necessite de proteção e garantir o princípio da não repulsão (*non refoulement*), devendo estar em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos aos Estatuto dos Refugiados.

A criação de um sistema comum de asilo teve o seu início em 1999, com o Tratado de Amsterdão, e visava numa primeira fase a adopção de normas mínimas neste domínio. Assim, até 2005 a UE adotou uma série de instrumentos legislativos que relevam da primeira fase da criação de um sistema comum de asilo:

- Estabelecimento dos critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos EM por um nacional de um país terceiro;
 - Regulamento 843/2003 (Dublin)
 - Regulamento 2725/2000 (Eurodac)
- Adopção de normas mínimas nos seguintes domínios:
 - acolhimento dos requerentes de asilo nos EM (Diretiva 2003/9/CE);
 - condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado ou à proteção subsidiária (Diretiva 2004/83/CE – Diretiva qualificação);
 - concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos EM (Diretiva 2005/85/CE – Procedimento);
 - concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem, bem como a pessoas que, por outros motivos, necessitem de proteção internacional (Diretiva 2001/55/CE – Proteção temporária);
- Medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos EM ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento;



- Fundo Europeu para os Refugiados 2008-2013 (Decisão 573/2007, alterada por último pela Decisão 281/2012/UE).

Em 2004, o Programa de Haia estabeleceu como objetivo a realização, até 2010, de um sistema europeu comum de asilo com o objetivo de estabelecer um procedimento comum de asilo, criar um estatuto uniforme dos beneficiários de proteção internacional, melhorar a cooperação entre os Estados-Membros e dotar a política europeia de asilo de uma dimensão externa.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a política de asilo foi dotada de uma nova base legal, que permite adotar medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo, que, de acordo com o Programa de Estocolmo, deveria estar concluído até 2012. Para o efeito, a Comissão apresentou uma série de propostas legislativas que visam a reformulação dos instrumentos supra identificados, umas adoptadas (como a Diretiva 2011/95/CE (Qualificação), outras ainda em negociação (como a Diretiva relativa ao procedimento de asilo).

De acordo com o artigo 78.º (2) TFUE a União pode adotar medidas relativas ao sistema comum de asilo, que inclui:

- Um estatuto uniforme de asilo e de proteção subsidiária para os estrangeiros que, sem obterem asilo, carecem de proteção internacional;
- Um sistema comum de proteção de pessoas deslocadas, em caso de afluxo maciço;
- Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária.
- Critérios e mecanismos de determinação do estado-Membro responsável pela análise se um pedido de asilo ou de proteção subsidiária.
- Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária.
- A parceria e cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.

Para efeitos da presente análise, serão tidos em consideração, três instrumentos que constituem o núcleo duro do sistema comum europeu de asilo e que são susceptíveis de traduzir standards neste domínio que possam ser replicados no contexto de uma eventual reforma da legislação de asilo de Cabo Verde:

- A Diretiva 2011/95/CE sobre as condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.
- A Diretiva 2012/XX, sobre as condições de acolhimento dos requerentes de asilo, relativamente à qual se chegou a acordo político na reunião do Conselho Justiça e



Assuntos Internos, de 25 e 26 de outubro de 2012, que aguarda adopção formal e publicação no Jornal Oficial⁴⁸.

- Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros.

6.1 Reconhecimento do estatuto de refugiado e proteção subsidiária

A proteção internacional abrange o reconhecimento do estatuto de refugiado ou a proteção subsidiária.

O estatuto de refugiado é reconhecido ao estrangeiro que, “receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique uma cláusula de exclusão”.

Trata-se de uma definição que segue de perto a da Convenção de Genebra de 1951, embora a Diretiva 2011/95/UE densifique as condições a preencher para o reconhecimento de um estrangeiro como refugiado, como:

- Ato de perseguição na aceção do ponto A do artigo 1.º da Convenção de Genebra:
 - Tem de ser suficientemente grave devido à sua natureza ou persistência para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, em especial os que não podem ser derogados, como o direito à vida, o direito a não ser submetido a tortura, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, ou o direito a não ser mantido em escravidão ou servidão ou a não ser constrangido a realizar trabalhos forçados; ou constituir um cúmulo de várias medidas, suficientemente graves para constituir uma violação grave de direitos humanos fundamentais.
 - Pode assumir várias formas:
 - Actos de violência física ou mental, incluindo sexual;
 - Medidas legais, administrativas, policiais ou judiciais desde que discriminatórias;
 - Acções judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias;
 - Recusa de acesso a recurso judicial que se traduza numa sanção desproporcionada ou discriminatória;
 - Acções judiciais ou sanções por recusa em cumprir o serviço militar numa situação de conflito em que o seu cumprimento implique a

⁴⁸ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/12/st14/st14112-re01.pt12.pdf>



prática de crimes ou de actos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas;

- Actos cometidos em razão do género ou contra crianças.

- Os motivos de perseguição:
 - A noção de raça inclui considerações associadas à cor, à ascendência ou à pertença a determinado grupo étnico;
 - A noção de religião abrange, designadamente, o facto de se ter convicções teístas, não teístas e ateias, a participação ou a abstenção de participação em cerimónias de culto privadas ou públicas (individualmente ou com outras pessoas), outros atos religiosos ou expressões de convicções, ou formas de comportamento pessoal ou comunitário fundadas em credos religiosos ou por estes impostas;
 - A noção de nacionalidade não se limita à cidadania ou à sua ausência, mas abrange também a pertença a um grupo determinado pela sua identidade cultural, étnica ou linguística, pelas suas origens geográficas ou políticas comuns ou pela sua relação com a população de outro Estado;
 - Existe um grupo social, quando os membros desse grupo partilham uma característica inata ou uma história comum que não pode ser alterada, ou partilham uma característica ou crença considerada tão fundamental para a identidade ou para a consciência dos membros do grupo que não se pode exigir que a ela renunciem; e esse grupo tem uma identidade distinta no país em questão, porque é encarado como diferente pela sociedade que o rodeia. Dependendo das circunstâncias no país de origem, um grupo social específico poderá incluir um grupo baseado numa característica comum de orientação sexual. Para efeitos da determinação da pertença a um grupo social específico ou da identificação de uma característica desse grupo, são tidos devidamente em conta os aspectos relacionados com o género, incluindo a identidade de género;
 - A noção de opinião política inclui, designadamente, o facto de se possuir uma opinião, ideia ou ideal em matéria relacionada com os agentes potenciais da perseguição e com as suas políticas ou métodos, quer essa opinião, ideia ou ideal sejam ou não manifestados por actos do requerente.
- Entre os motivos e os atos de perseguição ou a falta de proteção em relação a esses atos tem de haver um nexo.
- Ao apreciar se o receio de perseguição do requerente tem fundamento, é irrelevante que o requerente possua efetivamente a característica associada à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou político que induz a perseguição, desde que tal característica lhe seja atribuída pelo agente da perseguição.

Para que um estrangeiro possa ser considerado refugiado, não se pode verificar em relação a ele uma cláusula de exclusão:



- Se beneficiar de proteção de um organismo da ONU, que não seja o ACNUR;
- Se residir num país onde tem estatuto equivalente ao de um nacional;
- Se existirem suspeitas graves de que:
 - Praticou, participou ou instigou crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, nos termos dos instrumentos internacionais que estabelecem disposições relativas a estes crimes;
 - Praticou um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de ter sido admitido como refugiado, ou seja, antes da data em que foi emitida uma autorização de residência com base na concessão do estatuto de refugiado; podem ser classificados como crimes de direito comum graves os atos particularmente cruéis ou desumanos, mesmo que praticados com objectivos alegadamente políticos;
 - Praticou atos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.

Por fim, o estrangeiro deixa de ser um refugiado se:

- Decidir voluntariamente valer-se de novo da proteção do país de que tem nacionalidade; ou
- Tendo perdido a sua nacionalidade, a recuperar voluntariamente; ou
- Adquirir uma nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou
- Regressar voluntariamente ao país que abandonou ou fora do qual permaneceu por receio de ser perseguido; ou
- Não puder continuar a recusar valer-se da proteção do país de que tem a nacionalidade (ou residência, no caso do apátrida), por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado.

Ao estrangeiro que não preenche as condições para ser considerado como refugiado, mas que preenche as condições de elegibilidade para a proteção subsidiária, é-lhe concedido o estatuto de proteção subsidiária. É **beneficiário de proteção subsidiária**, o estrangeiro que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave:

- pena de morte; ou
- tortura, tratamento desumano ou degradante; ou
- ameaça grave e individual contra a vida ou integridade física resultante de violência indiscriminada em situação de conflito.

O estrangeiro que preencha estas condições será excluído da proteção subsidiária se existirem motivos sérios para considerar que:

- praticou crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade;
- praticou um crime grave;
- praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas;



- representa um perigo para a comunidade ou para a segurança do Estado onde se encontra;
- tenha cometido outros crimes puníveis com pena de prisão e tenha deixado o país de origem unicamente com o objetivo de evitar sanções (facultativo).

O estrangeiro deixa de ser elegível para proteção subsidiária quando as circunstâncias que levaram à sua concessão tiverem cessado ou se tiverem alterado de forma significativa e duradoura a tal ponto que a proteção já não é necessária por não existir risco real de ofensa grave, excepto quando invoque razões imperiosas relacionadas com perseguições anteriores.

A apreciação de um pedido de proteção deve ser efectuada a título individual e ter em conta:

- Todos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido;
- As declarações e a documentação pertinentes apresentadas pelo requerente, incluindo informações sobre se o requerente sofreu ou pode sofrer perseguição ou ofensa grave;
- A situação e as circunstâncias pessoais do requerente, incluindo factores como a sua história pessoal, sexo e idade, por forma a apreciar, com base na situação pessoal do requerente, se os atos a que foi ou possa vir a ser exposto podem ser considerados perseguição ou ofensa grave;
- Se as atividades empreendidas pelo requerente desde que deixou o seu país de origem tinham por fito único ou principal criar as condições necessárias para requerer proteção internacional, por forma a apreciar se essas atividades exporiam o interessado a perseguição ou ofensa grave se regressasse a esse país;
- Se era razoável prever que o requerente podia valer-se da proteção de outro país do qual pudesse reivindicar a cidadania.

O facto de o requerente já ter sido perseguido ou diretamente ameaçado de perseguição, ou de ter sofrido ou sido diretamente ameaçado de ofensa grave, constitui um indício sério do receio fundado do requerente de ser perseguido ou do risco real de sofrer ofensa grave, a menos que haja motivos sérios para considerar que essa perseguição ou ofensa grave não se repetirá.

O receio fundado de ser perseguido ou o risco real de sofrer ofensa grave podem ter por base acontecimentos ocorridos depois da partida do requerente do seu país de origem.

Podem ser agentes da perseguição ou ofensa grave o Estado, partes ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território, bem como agentes não estaduais, quando o Estado ou as organizações que o controlam são incapazes ou não querem proporcionar proteção contra a perseguição ou ofensa grave.

A proteção contra a perseguição ou ofensa grave só pode ser proporcionada pelo Estado ou por partes ou organizações, que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território, desde que estejam dispostos e tenham capacidade para conferir proteção efetiva e de natureza não temporária. É proporcionada uma tal proteção, em geral, quando



tomam medidas razoáveis para impedir a prática de atos de perseguição ou de ofensas graves e injustificadas, ativando nomeadamente um sistema jurídico eficaz para detectar, acionar judicialmente e sancionar os atos que constituam perseguição ou ofensa grave, e o requerente tenha acesso a tal proteção.

É possível recusar proteção internacional, se se determinar que numa parte do país de origem não existe receio de perseguição ou um risco real de ofensa grave, ou se nessa parte existir acesso a proteção.

Aos refugiados e beneficiários de proteção subsidiária deve ser garantido um estatuto jurídico uniforme, que lhes garanta:

- Proteção contra repulsão (embora se possa repelir um refugiado quando ele representa um perigo para a segurança ou tenha sido condenado por crime particularmente grave, desde que se respeite o non refoulement).
- Direito à informação sobre o estatuto, numa língua que compreenda ou que possa razoavelmente esperar-se que compreenda;
- preservação da unidade familiar;
- Emissão de autorização de residência válida por pelo menos 3 anos (refugiados), renovável, ou 1 ano, renovável por dois (beneficiários de proteção subsidiária);
- Emissão de documentos de viagem;
- Acesso ao emprego ou a uma atividade por conta própria;
- Acesso à educação e à formação profissional;
- Igualdade de tratamento com os nacionais em relação ao reconhecimento de qualificações, assistência social, cuidados de saúde, ao alojamento;
- Liberdade de circulação no território;
- Acesso a programas de integração.
-

Os beneficiários de proteção internacional que sejam menores não acompanhados, gozam ainda de medidas especiais de proteção, como a indicação de um tutor que os represente, a sua colocação junto de familiares adultos, família de acolhimento ou centros especializados ou com instalações adequadas a menores. Devem, ainda, ser tomadas medidas para se encontrar os seus familiares.

6.2 Acolhimento de requerentes de proteção internacional

Sempre que um estrangeiro apresente um pedido de proteção internacional, na fronteira ou no território, e enquanto lhe for permitido permanecer na qualidade de requerente de asilo, deve poder beneficiar de um conjunto de direitos e benefícios, como por exemplo:

- direito à informação, numa língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda, sobre os seus direitos e obrigações, incluindo as organizações ou os grupos de pessoas que prestam assistência jurídica específica e das organizações que os poderão apoiar ou informar relativamente às condições de acolhimento disponíveis,



incluindo a assistência médica.

- Emissão, no prazo de 3 dias, de um documento que certifique o estatuto de requerente de asilo ou que ateste que está autorizado a permanecer enquanto o o pedido estiver a ser examinado (salvo se o requerente estiver detido).
- Liberdade de circulação (embora se possa fixar uma residência ou razões de interesse público, de ordem pública ou, sempre que necessário, para o rápido tratamento e acompanhamento eficaz do pedido).
- Requerente de asilo não deve ser mantido em regime de detenção pelo único facto de ter pedido proteção internacional. Em casos excepcionais e como último recurso pode ser detido, quando tal for necessário para, por exemplo, determinar ou verificar a respectiva identidade ou nacionalidade, se houver risco de fuga, ou por razões de ordem pública. Em qualquer caso, a detenção está sujeita a controlo judicial e é susceptível de recurso, devendo beneficiar de assistência jurídica. A detenção deve ser em instalações especiais, ou se não for possível, em estabelecimentos prisionais em locais separados dos reclusos comuns. O ACNUR deve ter acesso ao requerente detido. Os detidos que sejam especialmente vulneráveis têm direito a apoio adequado.
- Na atribuição de alojamento devem ser tida em consideração a unidade familiar.
- Os filhos menores ou os requerentes de asilo menores têm acesso à escolaridade.
- Acesso a formação profissional.
- Acesso a condições materiais de acolhimento (alojamento, meios de subsistência) e a cuidados de saúde.
- Medidas especiais de apoio parapeças particularmente vulneráveis (menores, deficientes, idosos, grávidas, vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual).
- Decisões relativas à concessão, retirada ou redução de benefícios são passíveis de recurso judicial.
- Etc.

6.3 Procedimento de concessão e retirada de asilo ou proteção subsidiária.

O procedimento de concessão e retirada de proteção subsidiária deve respeitar uma série de princípios e garantias que garantam um processo eficaz e equitativo. As normas que regem o procedimento de asilo na União Europeia encontram-se plasmadas na Diretiva 2005/85/CE, que está a ser objeto de reformulação, com base numa proposta da Comissão Europeia, de junho de 2011.

De entre estes princípios e garantias, destacam-se os seguintes:

- As autoridades responsáveis pela apreciação de um pedido de asilo devem ter formação adequada.
- Deve ser garantida o acesso a um processo de asilo e todo o indivíduo adulto, com capacidade jurídica, tem o direito de apresentar um pedido em seu próprio nome.
- Direito de permanência durante a apreciação do pedido.



- Um pedido de asilo não pode ser indeferido só porque não foi apresentado logo que possível.
- Os pedidos são apreciados e as decisões proferidas de forma individual, objectiva e imparcial, devendo ser obtidas informações sobre a situação nos países de origem junto de várias fontes, tal como o ACNUR.
- As decisões relativas a pedidos de asilo são proferidas por escrito. As decisões de indeferimento são fundamentadas quanto à matéria de facto e de direito e têm de indicar as vias de recurso contra uma decisão negativa.
- Os requerentes de asilo devem beneficiar de uma série de garantias processuais, como
 - Informação, numa língua que seja razoável presumir que compreenda, sobre o procedimento e respectivos direitos e obrigações;
 - Serviços de intérprete (se necessário);
 - Possibilidade de comunicar com o ACNUR ou outra organização que atue em seu nome;
 - Ser informados da decisão.
- Deve ser, em princípio, concedida ao requerente de asilo uma entrevista pessoal sobre o pedido, antes de ser proferida uma decisão.
- Os requerentes de asilo devem ter direito a assistência jurídica e à representação por advogado.
- Os requerentes de asilo que são menores não acompanhados devem ter garantias especiais, como a designação de um representante, que o acompanha na entrevista.
- Ao ACNUR deve ser garantido o acesso aos requerentes de asilo e, se os requerentes consentirem, às informações sobre o andamento do processo e sobre as decisões.
- O procedimento de apreciação de um pedido deve ser concluído o mais rapidamente possível (em regra, no prazo de 6 meses).
- São admissíveis procedimentos acelerados em determinadas circunstâncias, como quando, por exemplo, o requerente não preenche claramente as condições para ser considerado um refugiado, o pedido é infundado porque o requerente provém de um país de origem seguro ou de um país terceiro seguro ou o requerente represente um perigo para a segurança pública ou a ordem pública.
- Um pedido pode ser considerado inadmissível (e portanto não será objeto de apreciação), se um país for considerado primeiro país de asilo (porque o requerente é reconhecido aí como refugiado ou beneficia aí de proteção) ou porque pode estabelecer-se num país terceiro seguro.
- As decisões de retirada do estatuto de refugiado devem ser precedidas de contraditório, notificadas por escrito com os fundamentos de facto e de direito e indicar vias de recurso.

O requerente de asilo deve ter ao seu dispor um recurso judicial efetivo (em regra, com efeito suspensivo ou com a possibilidade de medidas de proteção que permitam a permanência do requerente na pendência do processo).



III. Recomendações para uma reforma legislativa em conformidade com a Estratégia Nacional de Imigração

I. Questões horizontais de sistematização

Tendo em consideração que a admissão de estrangeiros em território nacional ao abrigo das legislações em matéria de imigração e asilo devem obedecer a considerações de natureza diferente, recomenda-se que se mantenham sistematicamente separadas as duas matérias.

Uma reforma destas legislações em referência deve obedecer aos objetivos, princípios e valores da Política Nacional de Imigração (ver ponto 1.1 da Estratégia Nacional de Imigração (ENI), nomeadamente:

- Regulação dos fluxos migratórios, para que possam contribuir para o desenvolvimento sócio-económico do país;
 - Definição de regras e critérios de admissão controlada e selecionada de imigrantes, tendo em consideração necessidades do mercado de trabalho
- Garantia da segurança nacional e das fronteiras;
- Regime de proteção internacional que respeite os valores da solidariedade e responsabilidade e o princípio da não repatriação dos que procuram asilo.
- Prevenção e combate à imigração irregular e ao tráfico de seres humanos
- Criação de um estatuto jurídico do imigrante que facilite a sua integração, baseado no princípio da não discriminação

Por outro lado, a coerência de uma futura lei de estrangeiros e lei de asilo, aconselha que não seja seguida a técnica da alteração legislativa. Antes será mais profícua a adoção de novas leis neste domínio.

De um ponto de vista sistemático, recomenda-se que a nova legislação em matéria de imigração siga o ciclo natural do fluxo, com a regulação da entrada (condições gerais, recusa de entrada;), da permanência (regime de autorização de residência, estatuto jurídico do imigrante – catálogo de direitos, acesso a uma residência permanente) e da saída (expulsão, Judicial e administrativa). O asilo e o acesso à nacionalidade (em especial por naturalização)



devem ser objeto de legislação especial própria, bem como a extradição e a entrega, sem embargo de estas terem, até muito recentemente, feito parte da Lei do Estrangeiro

Quanto à nova legislação sobre asilo, esta poderia ser sistematizada da seguinte forma: acesso ao procedimento, estatuto do requerente de asilo, procedimento de determinação da qualidade de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária, estatuto de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária, cessação do estatuto.

II. Regulação da imigração regular e integração dos imigrantes

A fixação de condições de admissão claras e transparentes são uma condição importante para promover a imigração legal e, conseqüentemente, prevenir a imigração irregular. Tendo em consideração que um número crescente de estrangeiros procura a possibilidade de se estabelecer em Cabo Verde, será necessário definir regras claras quanto à sua admissão e residência, bem como estatuto jurídico. Assim, recomenda-se que numa futura revisão da legislação de estrangeiros sejam introduzidas as seguintes alterações:

- Revisão do regime jurídico de vistos, com determinação de condições de emissão claras e procedimentos transparentes, incluindo para atividades meramente temporárias, fazendo uma diferenciação consoante o objetivo de entrada (turismo, investimento, exercício de atividade profissional subordinada ou independente, exercício de atividade altamente qualificada, exercício de atividade sazonal, estudos, etc.);
- Previsão de regras e procedimento de recusa de entrada;
- Revisão do regime de concessão de autorização de residência, com estabelecimento regras claras sobre os seguintes aspetos
 - Concessão de títulos de residência para permanências superiores a 1 ano (de forma a diferenciar relativamente à imigração meramente temporária, que pode se realizar ao abrigo de um visto de estada temporária);
 - Condições mais claras quanto à concessão de autorização de residência consoante o objetivo da estada: estudos, exercício de atividade profissional, qualificada ou não, por conta própria ou independente, investimento, etc.
 - Prever a possibilidade de concessão de autorização de residência a estrangeiros que entraram legalmente no território, mas que se encontram inseridos no mercado de trabalho, sem que possuam o necessário visto de residência, de



forma a dotar o Estado de um mecanismo flexível que permita a regularização em território nacional, evitando situações de irregularidade superveniente;

- Criação de um regime de concessão de autorizações de residência com dispensa de visto em casos excepcionais e muito determinados, como por exemplo a vítimas de tráfico de seres humanos ou de exploração laboral que colaborem com as autoridades.
- Criação de um procedimento único para a emissão de autorização de residência, que consubstanciará igualmente uma autorização para exercício de atividade profissional, assalariada ou não. Um procedimento único é menos burocrático e mais transparente.
- Definição do estatuto jurídico do estrangeiro titular de autorização de residência, incluindo as condições em que pode exercer o seu direito ao reagrupamento familiar ou obter uma autorização de residência permanente.
- Criação de um estatuto jurídico para o imigrante de longa duração (com autorização de residência permanente), baseado no princípio do tratamento nacional, que lhe confira uma estabilidade que propicie o seu processo de integração. O acesso a este estatuto jurídico pode ser condicionado ao necessário domínio das línguas oficiais do País, numa base não discriminatória.
- Revisão do regime jurídico de acesso à nacionalidade cabo-verdiana por naturalização, de forma a concretizar o princípio da nacionalidade efetiva (de acordo com o qual o Estado deve conceder a sua nacionalidade àqueles que com ele tenham uma ligação efetiva, devido à sua inserção na comunidade nacional).

III. Combate à imigração irregular e tráfico de seres humanos

No âmbito do combate à imigração irregular e tráfico de seres humanos, recomenda-se que uma futura reforma legislativa inclua as seguintes medidas, de carácter repressivo e preventivo:

- Previsão de um procedimento claro de expulsão administrativa dos estrangeiros em situação ilegal, incluindo o apoio ao regresso voluntário, a sua detenção na pendência do afastamento, etc. Uma política clara de repatriamento é uma condição sine qua non da efetividade das medidas em sede de imigração legal.



- Criação de um regime claro relativamente às obrigações das empresas de transporte, para facilitar controlo das fronteiras e prevenir a imigração ilegal, nomeadamente as obrigações de comunicarem dados dos passageiros que transportam e de não embarcarem aqueles que não possuem os documentos necessários para entrar em território nacional. Para ser efetivas, estas obrigações devem ser acompanhadas de um regime sancionatório para o seu incumprimento.
- Para combater um dos fatores de atração da imigração ilegal – o emprego ilegal de trabalhadores imigrantes – recomenda-se a introdução de um regime sancionatório dissuasivo do emprego ilegal de trabalhadores imigrantes.
- Criminalização do tráfico de seres humanos e do auxílio à entrada e permanência de imigrantes em situação irregular.
- Para permitir uma repressão mais eficaz deste tipo de ilícitos e garantir a cooperação das vítimas, recomenda-se a criação de um regime de concessão de autorização de residência aos estrangeiros que foram objeto de tráfico de seres humanos, de uma ação de auxílio à imigração ilegal, bem como de exploração laboral.

IV. Proteção internacional

Uma nova Lei do Asilo deve ser adequada para dar cumprimento às obrigações internacionais de Cabo Verde nesta matéria, em especial as que decorrem da vinculação ao Protocolo de Nova Iorque de 1967 e indiretamente à Convenção de Genebra de 1951, bem como à Convenção sobre os Problemas dos Refugiados em África. Assim, uma reforma da lei do asilo deve garantir o acesso a um procedimento único de determinação da qualidade de refugiado e/ou de beneficiário de proteção subsidiária, cobrindo todas as necessidades de proteção internacional daquelas pessoas que não podem regressar ao seu país de origem ou de residência.

Uma futura lei do asilo deve, além de estabelecer normas claras de competência, regular de forma transparente todos os elementos de um sistema de asilo, nomeadamente:

- Regras claras sobre o acolhimento de requerentes de proteção internacional, que lhe garantam, durante o procedimento de asilo, um estatuto jurídico adequado (incluindo condições de retenção) e um nível de vida digno.
- Estabelecimento de condições claras a preencher para que um requerente de asilo possa beneficiar do estatuto de refugiado ou de beneficiário de proteção



subsidiária, simplificando, assim, o procedimento de tomada de decisão e evitando abusos; Entre outras matérias, recomenda-se que a nova lei do asilo contenha normas claras sobre

- Concretização de vários conceitos relevantes para a definição de refugiado ou de beneficiário de proteção internacional, como, por ex. agente de perseguição, agente de proteção, proteção interna, pertença a um determinado grupo social, cláusulas de exclusão e cláusulas de cessação;
- O conteúdo da proteção, em especial a previsão de uma série de direitos que garantam a integração dos beneficiários de proteção, como por exemplo, em matéria de reconhecimento de habilitações, acesso ao mercado de trabalho, acesso ao alojamento, direito ao reagrupamento familiar, etc.
- Definição do estatuto jurídico do refugiado e do beneficiário de proteção subsidiária, garantindo um elevado grau de convergência.
- Normas processuais que garantam um procedimento de asilo único (que cubra as duas formas de proteção), eficiente e equitativo, com pleno respeito pelos direitos fundamentais, em especial:
 - Estabelecimento de um procedimento com garantias processuais que garantam um procedimento equitativo, incluindo um direito a um recurso efetivo e o direito a apoio para ajudar o requerente a compreender o processo.
 - Criação de mecanismos processuais simplificados para tratar rapidamente pedidos manifestamente infundados, evitando, assim, abusos, bem como para os casos em que o requerente constitua um perigo para a segurança nacional ou ordem pública.



ANNEXO

REFERÊNCIAS

Constituição da República

‘Constituição da República de Cabo Verde’, *Boletim Oficial da República de Cabo Verde* [B.O.C.V.], I Série, nº 17, 3 de Maio de 2010, pp. 407-457 (publica a versão consolidada resultante da 2ª revisão ordinária feita em 2010).

Documentos consagradores de políticas públicas

Programa do Governo para a VIII Legislatura 2011-2016’, Publicado pela Resolução nº 22/2011, de 14 de Junho, *B.O.C.V.*, I Série, nº 20, Suplemento, 14 de Junho de 2011, pp. 2-27.

‘Estratégia Nacional de Imigração’, Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 3/2012, de 23 de Janeiro, *B.O.C.V.*, I Série, nº 3, 23 de Janeiro de 2012, pp. 78-95.

Actos normativos de direito interno

Lei do Estrangeiro (‘Decreto-Legislativo nº 6/97 de 5 de Maio (regula a situação jurídica do estrangeiro no território nacional, estabelecendo os direitos, garantias e deveres, o regime de entrada, permanência e saída, a expulsão e a extradição, bem como as taxas, as infracções e sanções)’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 17, pp. 314-332).

‘Lei nº 36/V/97, de 25 de Agosto [Estatuto do Cidadão Lusófono]’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 14, pp. 447-449.

‘Lei nº6/VIII/2011, de 29 de Agosto [Lei da Cooperação Judiciária em Matéria Penal]’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 29, 29 de Agosto de 2011, pp. 1013-1043.

‘Decreto-Lei nº 38/99, de 7 de Junho (institui um mecanismo para se exprimir o reconhecimento de Cabo Verde a estrangeiros que hajam dado contribuição de grande relevância)’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 19, p. 681.

Lei da Nacionalidade (‘Lei nº 80/III/90, de 29 de Junho’, *B.O.C.V.*, n. 25, Suplemento, 29 de Junho de 1990, pp. 10-13), com as alterações introduzidas pela Lei nº 41/IV/92, de 6 de Abril’, *B.O.C.V.*, n. 14, Suplemento, 6 de Abril de 1991 [2], p. 8.

‘Lei do Asilo’ (‘Lei 99/V/99, de 19 de Abril’), *B.O.C.V.*, I Série, n. 12, 19 de Abril de 1999, pp. 350-353.

Lei do Acolhimento por Razões Humanitárias ou de Segurança’ (‘Lei 106/V/99, de 2 de Agosto’), *B.O.C.V.*, I Série, n. 27, 2 de Agosto de 1999, pp. 825-827.

‘Decreto-Lei nº 46/99, de 26 de Julho (fixa os postos habilitados de fronteira)’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 26, pp. 806-808.



Decreto-Lei nº 13/2010, de 26 de Abril (Estabelece um processo especial de regularização dos cidadãos originários da Guiné-Bissau que se encontrem no território cabo-verdiano sem autorização legal de permanência), *B.O.C.V.*, I Série, n. 16, 26 de Abril de 2010, pp. 382-384.

‘Decreto-Regulamentar nº 10/99, de 9 de Agosto (estabelece a natureza e quantidade dos meios económicos suficientes para a entrada e permanência temporária do estrangeiro no território nacional, os casos de dispensas e a forma de prova da sua posse)’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 28, Suplemento, 9 de Agosto de 1999, pp. 854-855.

‘Resolução nº 71/2012, de 25 de Outubro (concede aos cidadãos Singapurenses isenção de vistos de entrada, e estadia por 30 (trinta) dias, em Cabo Verde, independentemente do motivo da viagem)’, *B.O.C.V.*, I Série, n. 59, 25 de Outubro de 2012, p. 1230.

Tratados

‘Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento’, Aprovado pela Lei nº 18/II/82, de 30 de Março, *B.O.C.V.*, Suplemento, 7 de Maio de 1982, pp. 4-8).

‘Convenção Sobre a Livre Circulação e Fixação de Pessoas e Bens, celebrado entre Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República do Senegal, assinada na cidade da Praia (Cabo Verde), no dia 6 de Agosto de 1999’, aprovada para ratificação pela Resolução nº 151/V/99, de 28 de Dezembro de 1999, *B.O.C.V.*, I Série, n. 47, pp. 9-12.

‘Acordo sobre a supressão de vistos, celebrado entre o Governo da República de Cuba e o Governo da República de Cabo verde, assinado em Havana (Cuba), no dia 3 de Junho de 1982’, aprovado pelo Decreto 79/82, de 28 de Agosto, *B.O.C.V.*, n. 35, pp. 469-470.

‘Acordo relativo à supressão de vistos entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo de Hong-Kong (Hong Kong, 27 de Abril de 1998)’, aprovado pelo Decreto nº 11/98, de 16 de Novembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 42, pp. 597-599.

‘Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República de Angola sobre Facilitação de Vistos em Passaportes Ordinários’, aprovado para ratificação pelo Decreto nº 4/2012, de 4 de Julho, *B.O.C.V.*, I Série, n. 38, pp. 736-739).

‘Acordo sobre a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço entre os Governos Membros dos Países de Língua Oficial Portuguesa (Maputo, 17 de Julho de 2000)’, Aprovado pelo Decreto nº 3/2001, de 30 de Julho, *B.O.C.V.*, I Série, n. 23, pp. 318-319.

‘Acordo sobre a Concessão de Vistos de Múltipla Entrada para Determinadas Categorias de Pessoas’, Aprovado pelo Decreto nº 12/2003, de 22 de Dezembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 43, pp. 792-793;

‘Acordo sobre a Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa’ (Brasília, 30 de Julho de 2002), Aprovado pelo Decreto nº 15/2003, de 22 de Dezembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 43, pp. 796-797.



‘Acordo sobre o Estatuto das Forças durante a realização do exercício Steadfast Jaguar 2006, celebrado entre o Governo da República de Cabo Verde e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN - NATO), assinado em Bruxelas (Bélgica), em Novembro de 2005’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 156/VI/2006, de 2 de Janeiro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 1, pp. 8-33.

‘Acordo Especial entre a República de Cabo Verde e a República Portuguesa Regulador do Estatuto de Pessoas e Regime dos seus Bens’, aprovado pela Decisão com Força de Lei nº 11/76, de 23 de Junho, *B.O.C.V.*, n. 25, pp. 328-330.

‘Acordo sobre o Estatuto de Pessoas e Bens entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República Popular de Angola’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 68/V/97, de 31 de Dezembro, *B.O.C.V.*, I Série, n. 50, Suplemento, pp. 9-10.

‘Acordo sobre o Estatuto de Pessoas e Bens entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República de São Tomé e Príncipe assinado na Praia a 20 de Junho de 2001’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 37/VI/2002, de 22 de Abril, *B.O.C.V.*, I Série, n. 11, pp. 328-330.

‘Acordo sobre o Estatuto de Pessoas e Bens entre o Governo da República da Guiné Bissau e o Governo da República de Cabo Verde’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 71/VI/2003, de 21 de Abril, *B.O.C.V.*, I Série, n. 13, pp. 187-189.

‘Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América sobre o Exercício de Actividades Remuneradas por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico’, aprovado pelo Decreto nº 7/2005, de 30 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, n. 22, pp. 722-725;

‘Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República Federativa do Brasil sobre o Exercício de Actividades Remuneradas por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico’, aprovado pelo Decreto nº 7/2005, de 30 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, n. 22, pp. 725-727.

‘Acordo Quadro de Imigração entre a República de Cabo Verde e o Reino da Espanha (Madrid, 20 de Março de 2007)’, Aprovado pelo Decreto n. 9/2007, de 20 de Agosto, *B.O.C.V.*, I Série, n. 31, 20 de Agosto de 2007, pp. 574-585.

‘Acordo relativo à Gestão Concertada dos Fluxos Migratórios e do Desenvolvimento Solidário, celebrado entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo da República Francesa (Paris, 24 de Novembro de 2008)’, Aprovado pelo Decreto 4/2009, de 18 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, n. 20, 18 de Maio de 2009, pp. 236-246.

‘Acordo Geral sobre Migração entre Cabo Verde e Portugal (Lisboa, 16 de Fevereiro de 1976)’, Aprovado pela Decisão com Força de Lei 15/76, de 6 de Julho, *B.O.C.V.*, n. 27, Suplemento, 6 de Julho de 1976, pp. 13-14.

‘Acordo de Parceria entre os Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico e Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros’ [Acordo de Cotonou], Aprovado para ratificação nº



17/VI/2001, de 18 de Junho de 2001, *B.O.C.V.*, I Série, n. 18, Suplemento, de 18 de Junho de 2001, pp. 1-237.

‘Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 92/VI/2004, de 31 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, nº 16, 31 de Maio de 2004, pp. 306-372.

‘Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas sobre Criminalidade Organizada Transnacional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea’, aprovado para ratificação pela Resolução nº 92/VI/2004, de 31 de Maio, *B.O.C.V.*, I Série, nº 16, 31 de Maio de 2004, pp. 306-372.

‘Protocolo de Nova Iorque de 1967’ (aprovado para adesão pela Lei nº 13/III/86, de 31 de Dezembro, *B.O.C.V.*, n. 52, Suplemento, pp. 1-22).

‘Convenção da Organização de Unidade Africana sobre os Aspectos Próprios dos Problemas dos Refugiados em África’, aprovada para adesão pela Lei nº 42/III/88, de 27 de Dezembro, *B.O.C.V.*, nº 52, Suplemento, pp. 11-18.