



**PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA  
JUDICIAL**

---

**JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME**

**Relatório sobre a Lei de Imigração e Asilo  
(Versão resumida)**

Dili, Timor Leste  
Junho de 2003

*O Programa de Monitorização do Sistema Judicial (JSMP) foi estabelecido no início de 2001 em Dili, Timor Leste. Através do monitoramento nos tribunais, a prestação de serviços de análise legal e os relatórios temáticos sobre o desenvolvimento do sistema judicial, o JSMP procura contribuir à avaliação em andamento e à construção do sistema judicial em Timor Leste. Para mais informações, favor entrar em contato com: [www.jsmp.minihub.org](http://www.jsmp.minihub.org)*

*JSMP gostaria de reconhecer o generoso apoio recebido da Ireland Aid, USAID, da The Asia Foundation, da AusAid, e da Comissão Internacional de Juristas (Austrália) para a preparação deste relatório.*

*Programa de Monitorização do Sistema Judicial  
St. Antonio No 86, Motael, Dili –Timor Leste  
Endereço postal: PO Box 275, Dili, Timor Leste  
Tel/Fax: (670) 390 323 883  
Celular: +670 7233711  
Email: [info@jsmp.minihub.org](mailto:info@jsmp.minihub.org)*

## CONTEÚDO

1. RESUMO EXECUTIVO .....	1
2. Recomendações .....	4
3. A constitucionalidade e as proteções de direitos humanos para estrangeiros .....	8
3.1 Restrições permissíveis em matéria de direitos civis e políticos .....	8
3.2 A constitucionalidade e as proteções aos direitos humanos .....	9
3.3 O direito da liberdade de expressão .....	10
3.4 O direito de participar em certas associações .....	13
3.5 Considerações de segurança nacional.....	15
3.6 Interferência não autorizada com privacidade .....	17
4. Recomendações sobre as disposições de asilo e refugiados .....	19
4.1 Convenção sobre Refugiados e a proteção humanitária .....	19
4.2 Como solicitar asilo em Timor Leste e na fronteira .....	21
4.3 Prova de Admissibilidade .....	22
4.4 Processo de tomada de decisão substantiva .....	25
4.5 Requerimento de carácter para o estado de refugiado .....	27
4.5 Suspensão do estado de refugiado .....	28
4.6 Apoio social para os requerentes de pedido de asilo e refugiados .....	30
5. Expulsão .....	30
5.1 Fundamentos para a expulsão .....	30
5.2 Comentários sobre os fundamentos relacionados com os requerentes de pedido de asilo, refugiados e estrangeiros “comuns” .....	31
5.3 O processo e a justiça processual para as disposições de expulsão .....	33
Anexo 1. Quadro de Assuntos Constitucionais .....	37

## 1. RESUMO EXECUTIVO

O Relatório JSMP sobre a Lei de Imigração e Asilo (Versão resumida) aborda apenas algumas disposições da lei. Concentra-se em assuntos de constitucionalidade e direitos humanos de estrangeiros, asilo e disposições sobre refugiados e a sua eventual expulsão; de forma alguma pretende ser uma análise exaustiva da legislação.

Este relatório procura oferecer comentários construtivos sobre a Lei de Imigração em vigor e contribuir ao debate público e para a reforma político-legislativa. A intenção do JSMP não é comentar a política de imigração adotada pelo Governo, que é assunto do Governo, mas avaliar a legislação no que diz respeito aos princípios legais, sua adesão às normas internacionais e à Constituição do Timor Leste, como também sua implementação prática.

Ao longo deste último ano, o Parlamento timorense aprovou dois projetos de lei de suma importância, nomeadamente a Lei da Nacionalidade e a Lei de Imigração e Asilo (Lei de Imigração). A Lei da Nacionalidade determina quem tem nacionalidade original de Timor Leste e quem pode tornar-se timorense ao casar-se ou nacionalizar-se. A Lei de Imigração regula a entrada, saída e permanência de estrangeiros em Timor Leste. A Lei de Imigração se aplica a todas as pessoas que não tenham nacionalidade timorense incluindo os visitantes, os trabalhadores estrangeiros, os residentes temporários, os requerentes de pedido de asilo, refugiados, cônjuges de nacionais timorenses e estrangeiros que tenham estado em Timor Leste por períodos consideráveis de tempo, inclusive os sacerdotes não timorenses, freiras, médicos e ativistas. Estas duas leis regulamentam o delicado tema da nacionalidade e permanência para o timorense e para os estrangeiros em Timor Leste.

A Lei de Nacionalidade foi aprovada pelo Parlamento timorense em 2 de outubro de 2002 e entrou em vigor no dia 30 de outubro de 2002. A Lei de Imigração foi aprovada pelo Parlamento em 30 de abril de 2003 e acaba de ser encaminhada pela Presidência ao Tribunal de Recurso para uma revisão sobre a sua constitucionalidade.

Como a Lei de Imigração ainda não foi assinada pelo Presidente, como exige o Artigo 85 da Constituição, ela ainda não entrou em vigor. Por este motivo, é preocupante que esteja sendo aplicada como se já fosse lei nos aeroportos e nos postos de fronteira. Estão sendo cobradas taxas para os vistos, e estão sendo tomadas decisões nos termos de uma lei que ainda não entrou em vigor. O JSMP urge ao governo deixar bem claro a todos os oficiais de imigração do país que a Lei de Imigração não entra em vigor até a sua promulgação pelo presidente. As decisões tomadas nos termos de uma lei que ainda não entrou em vigor são portanto inválidas.

Ambas leis têm conseqüências de longo alcance para estrangeiros e timorenses. Entre os grupos específicos que serão afetados encontram-se os residentes de longa data em Timor Leste, os estrangeiros casados com timorenses ou que têm família em Timor Leste (incluindo muitos indonésios) e os refugiados em Timor Leste. A falta de um mecanismo que permita que alguns cônjuges e residentes mantenham sua condição migratória legalmente em Timor Leste provavelmente causará problemas para muitas pessoas. A exigência de que as pessoas que retornem ao Timor Leste provem ser de nacionalidade timorense obstruirá o direito de retorno e poderá causar a deportação de cidadãos, o que contrariaria a Constituição.

A aprovação das leis tem um importante significado simbólico. Após 500 anos de colonização e ocupação estrangeira e governo de Portugal, Indonésia e as Nações Unidas, pela primeira vez as leis estipulam que o próprio povo timorense, através dos seus

representantes eleitos, exercem o controle sobre a presença de estrangeiros no seu país. O impacto da imigração, incluindo a migração colonial portuguesa e a transmigração indonésia, na história de Timor Leste, não pode ser minimizado. É louvável que estas leis tenham alcançado um lugar de destaque na lotada agenda legislativa do Governo.

As leis destacam-se por tratar de uma área que se encontrava em uma certa confusão legal e política. Durante os últimos três anos, a jurisdição sobre imigração e refugiados tem sido uma área de grande perplexidade e de leis incoerentes e ambíguas, assim como de práticas arbitrárias e divergentes nos postos de fronteira. Espera-se que as novas leis tragam maior clareza e coerência à gestão e aplicação das leis de imigração.

O relacionamento geográfico do Timor Leste com a Indonésia e, mais especificamente, as relações culturais e socioeconômicas com o Timor Ocidental exigem uma Lei de Imigração que mantenha a segurança na fronteira e, ao mesmo tempo, facilite e promova eficientemente o comércio e as relações comunitárias entre os dois países. As leis mais simples e mais viáveis são mais fáceis de serem implementadas, proporcionando clareza no tratamento e permitindo o reestabelecimento dos vínculos familiares e econômicos entre os dois países. As leis demasiadamente burocráticas e complexas, que exigem vistos caros, desanimam o investimento e estimulam o contrabando trans-fronteiriço e a evasão dos postos de fronteira.

Embora a estrutura básica da legislação seja sólida e tenha muitas disposições progressistas, o JSMP está preocupado com os aspectos da lei que violam as normas básicas internacionais podendo ser inconstitucionais. O Parlamento parece ter confundido as limitações do seu poder de limitar certos direitos básicos como a liberdade de expressão, de reunião, associação e o direito à privacidade. A adoção de um processo sumário para a admissão dos pedidos de asilo viola a Convenção de Refugiados das Nações Unidas. O procedimento para tomar decisões sobre os pedidos de asilo carecem de garantias efectivas, também os prazos irrealistas podem ameaçar a qualidade da decisão final. Algumas razões para suspensão, exigências de caráter, expulsão e exclusão da condição de refugiado vão além dos permitidos pela Convenção de Refugiados. A condição legal e os direitos dos refugiados não são claros e não atendem, em alguns aspectos, às exigências da Convenção de Refugiados. As disposições relativas a vistos, residência, asilo e deportação devem incluir considerações sobre os interesses das crianças afetadas. Uma garantia explícita deve ser incluída para evitar que pessoas sejam encaminhadas para países onde corram o risco de serem torturadas. Deve ser consideradas a inclusão de categorias humanitárias para aqueles que enfrentam sérias violações de direitos humanos mas não são enquadrados na definição de refugiados.

Alguns aspectos da lei são excessivamente complicados e podem ser difíceis de cumprir no sentido prático, especialmente seus prazos. Algumas cláusulas não estabelecem delegação de poderes, exigindo a tomada pessoal de decisões por parte dos Ministros em prazos extremamente curtos. O JSMP preocupa-se com o fato das decisões sobre imigração e refugiados serem tomadas pela polícia ao invés de pelos servidores públicos, confundindo o limiar entre um procedimento penal e um administrativo. Devem ser estabelecidas diretrizes claras para instruir as pessoas com poder de decisão quanto à interpretação e implementação das leis e seus procedimentos com o intuito de estimular a coerência e a qualidade. O processo de decisões em alguns casos carece de garantias processuais tais como o direito de justificativa por escrito, uma audiência, uma oportunidade de apresentar comentários sobre informação contrária e direito de revisão e apelação. A lei não inclui nenhuma cláusula sobre representação legal ou disponibilidade de serviços de interpretação ou tradução para os requerentes, inclusive os que procuram asilo. Há alguns aspectos da lei que exigem maior esclarecimento, especialmente a relação entre visto e autorização de residência, e os

mecanismos de status intermediário para aqueles residentes que não satisfaçam os critérios para a residência permanente.

É evidente que grandes trechos da Lei de Imigração e asilo são baseados em legislações portuguesas equivalente. Faz sentido que um país com um sistema legal em formação, como é o caso de Timor Leste, adote leis de um país com um sistema legal estabelecido, como Portugal, sujeito à fiscalização de um órgão como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Supostamente os juristas timorenses poderão fazer uso da jurisprudência portuguesa vinculada à Lei de Imigração e asilo. No entanto, é importante que um sistema legal seja elaborado de acordo com as circunstâncias particulares do país. O JSMP teme que algumas partes da Lei de Imigração que tenham sido adotadas possam não adaptar-se à situação específica do Timor Leste.

Os temas de segurança nacional são tratados como prioridade nesta Lei. Essa preocupação é compreensível, considerando-se a dolorosa história de Timor Leste e, mais recentemente, o tema de terrorismo internacional e as aparentes incursões de milícias indonésias. No entanto, é importante que os temas de segurança nacional não sejam super valorizados para não facilitarem que decisões arbitrárias sejam tomadas e que direitos humanos básicos da pessoa sejam violados. Isto deve ser particularmente claro, levando-se em consideração a utilização historicamente incorreta dos temas de “segurança nacional” pela Indonésia, restringindo o movimento de entrada e saída de Timor Leste e do abuso dos direitos humanos do povo timorense.

O JSMP recomenda o esclarecimento de uma série de aspectos da legislação como o estabelecimento de uma descrição do conceito de "segurança nacional" e a inserção de garantias para proteção contra o abuso.

O JSMP também acredita que é importante que o Governo estabeleça um amplo programa de formação para os oficiais que aplicarão as leis e que também organize uma campanha de sensibilização pública para que os timorenses e estrangeiros conheçam seus direitos e responsabilidades.

## **2. Recomendações**

### **Recomendações sobre constitucionalidade e proteções dos direitos humanos dos estrangeiros**

*Recomendação 1. O Artigo 11 (e) – (h) deve ser revogado completamente.*

*Recomendação 2. O Artigo 11 (a) e (g) devem ser revogados. O Artigo 9 deve sofrer emenda a fim de permitir, em termos específico, a participação de estrangeiros nas organizações políticas, profissionais ou sindicatos.*

*Recomendação 3. O Artigo 12 deve ser revogado..*

*Recomendação 4. Em situações em que a segurança nacional ou as considerações de interesse público são consideradas como justificativa para proibir certas associações, pessoas ou eventos em Timor Leste, uma declaração com essa intenção deve ser submetida ao Parlamento para ser analisada.*

*Recomendação 5. Toda lei que contiver alguma discreção relacionada com “segurança nacional”, “interesse público” ou “relações internacionais” deve definir detalhadamente quais assuntos são considerados um risco para esses interesses.*

*Recomendação 6. Devem ser elaboradas diretrizes detalhadas para os oficiais de imigração estabelecendo quais os assuntos que podem e os que não podem ser levados em consideração ao tomar uma decisão baseada nos critérios de “segurança nacional”, “ordem pública” ou “relações internacionais”.*

*Recomendação 7. Uma série de mudanças relativamente pequenas devem ser feitas em certos trechos da Lei para que seja garantido o direito de privacidade e liberdade pessoais contra interferência arbitrária. O Artigo 6 deve ser emendado para definir “autoridade” ou “agente de autoridade” que têm competência para exigir aos estrangeiros que se identifiquem. O Artigo também deve ser emendado para permitir a apresentação da documentação de identificação dentro de um prazo razoável. O Artigo 7 deve ser emendado para exigir informação atualizada sobre estado civil e profissão, apenas quando for pertinente para a situação do visto da pessoa. O requerimento contido no Artigo, 9 sobre a composição detalhada dos órgãos sociais nas associações que devem ser apresentadas ao governo, deve ser removido. O Artigo 62.2 deve ser emendado para exigir que apenas as empresas comerciais que recebam pagamento por alojamento devem registrar informação, e apenas com a finalidade de manter cadastros comerciais. Toda penalidade pelo desobedecimento deste regulamento deve ser cobrado aos anfitriões que têm essa obrigação e não aos estrangeiros.*

*Recomendação 8. Outro mecanismo, além do asilo, deve ser incluído para proporcionar proteção contra a repatriação, deportação, extradição nos casos onde existe a forte necessidade de proteção fora dos termos da Convenção sobre Refugiados e a existencia de um risco de tortura ou outro tratamento ou castigo cruel ou desumano país para onde retornarão.*

*Recomendação 9. Todas as disposições sobre o controle de entrada devem ser removidas tanto quando aplicadas no interior quanto na fronteira do país, para que o verdadeiro mérito de cada pedido de asilo possa ser cuidadosamente examinado. Caso sejam mantidas as*

*disposições de controle, não devem haver diferenças entre os pedidos feitos no país e na fronteira. Todas as considerações sobre os prazos para a tomada de decisão devem ser reavaliadas a fim de assegurar tempo suficiente para tomar decisões legítimas e com a devida consideração.*

*Recomendação 10. Em relação aos dispositivos sobre os requerentes que se encontrem no país, e necessitem interpor recurso ao Ministro, o requerente deve ter o direito de ser informado sobre a decisão e também a um direito de apelação. O prazo para interpor recurso ao tribunal deve ser especificado. Em relação aos dispositivos dos requerentes que se encontrem na fronteira, deve ser incluído o prazo em que o requerente e a ACNUR devem ser informados sobre a decisão e o subsequente direito à apelação.*

*Recomendação 11. O requerente deve ter o direito de representação legal e de serviços de intérpretes profissionais durante todo o processo.*

*Recomendação 12. O requerente deve ter o direito a uma audiência, em forma de entrevista com a pessoa encarregada de tomar as decisões, na qual participe o representante legal do requerente, a ACNUR e um intérprete qualificado, se for necessário.*

*Recomendação 13. Todos os prazos ao longo do processo devem ser revisados para assegurar-se que sejam suficientes para a tomada de decisões. Os prazos também devem assegurar um tempo razoável para a aplicação e para a colecta de materiais.*

### **Recomendações sobre as disposições para asilo e refugiados**

*Recomendação 14. O requerente deve ter o direito de receber justificativa por escrito da decisão, incluindo um resumo das provas materiais considerados, as decisões sobre fatos relevantes e a aplicação da lei correspondente, assim como a decisão final.*

*Recomendação 15. Deve ser esclarecido se o prazo para a apelação começa a partir da decisão ou da notificação.*

*Recomendação 16. O Artigo 1F da Convenção sobre Refugiados define exhaustivamente as razões permitidas para exclusão da proteção oferecida pela Convenção; portanto, a Lei deve adotar o texto dessas disposições e remover o restante.*

*Recomendação 17. A Convenção para Refugiados utiliza “grave crime de direito comum” como uma das normas de exclusão. A disposição atual inclui um âmbito muito maior do que os sancionados pela Convenção. Sugere-se que caso Timor Leste ainda queira impor requerimentos de caráter além dos permitidos pela Convenção (que depois podem ser recusados por inconstitucionalidade) o texto deve, pelo menos, ser mudado para exigir que o crime seja um grave crime de direito comum cometido fora do país que deu asilo. Além disso, deve-se levar em consideração e basear a exclusão nas sentenças que realmente foram cumpridas e não nas penalidades máximas, e colocar um prazo limite no impacto da sentença para evitar a exclusão por tempo indefinido.*

*Recomendação 18. As razões para a suspensão da condição de refugiado devem ser emendadas para refletir a Convenção sobre Refugiados que já define esta área exhaustivamente.*



*Recomendação 19. As disposições relacionadas com o impacto da perda do direito de asilo são confusas, complicadas e desnecessárias. Devem ser removidas. Caso sejam mantidas, deve-se esclarecer o fato de que a proibição de deportar uma pessoa para onde possa sofrer perseguição prevalece sobre as outras disposições.*

*Recomendação 20. A Lei deve ser emendada para conceder aos requerentes de asilo o direito pleno ao trabalho, serviços de intérpretes, representação legal e acesso ao sistema de saúde pública e educação disponíveis durante o tempo em que durar o processo de solicitação. A lei deve ser emendada para assegurar que esses direitos perdurem, caso a pessoa seja dada a condição de refugiado.*

*Recomendação 21. Deve-se inserir uma disposição esclarecendo o fato de que os refugiados e os requerentes de asilo não sejam sujeitos aos dispositivos gerais de expulsão. Também é necessário estabelecer bases especiais para a expulsão dos requerentes de asilo e refugiados na tentativa de refletir o texto do Artigo 32 da Convenção sobre Refugiados, que prevê exaustivamente os motivos para a expulsão de um refugiado.*

*Recomendação 22. Caso os refugiados e os requerentes de asilo permaneçam sujeitos às disposições gerais de expulsão, duas disposições novas devem ser inseridas. Uma deve esclarecer que os motivos da entrada ou presença ilícita não se aplica à pessoa que tenha submetido um pedido de asilo.<sup>1</sup> Uma segunda disposição aumentando os casos em que a deportação de refugiados é proibida para um país aonde a sua liberdade é posta em risco.<sup>2</sup>*

*Recomendação 23. Um mecanismo deve ser estabelecido para assegurar que antes da expulsão de um requerente, que não tenha recebido asilo ou um refugiado que tenha perdido sua condição de refugiado, seja considerado circunstâncias humanitárias, inclusive pedidos não vinculados à Convenção, e que uma avaliação seja realizada para averiguar se a pessoa está em risco de ser torturada no país receptor por qualquer motivo.*

*Recomendação 24. Deve ser estabelecido um mecanismo para assegurar o exame do impacto em qualquer criança afetada pela decisão de expulsão, e que o interesse primordial seja o melhor interesse da criança<sup>3</sup> e o seu direito de não ser removida da custódia de nenhum dos seus pais<sup>4</sup>.*

*Recomendação 25. Deve-se definir ainda mais os motivos para a expulsão a fim de obedecer às provas de objetividade e proporcionalidade. Os motivos relacionados com as atividades proibidas para estrangeiros devem ser removidos, por serem provavelmente inconstitucionais e envolverem a imposição de penalidades pelo exercício legítimo dos direitos humanos.*

---

<sup>1</sup> Que o Artigo 68 prevalece sobre as disposições gerais de deportação.

<sup>2</sup> Atualmente esta rede de segurança que oferece o Artigo 109 se aplica apenas a aqueles refugiados que perderam sua condição de refugiados devido às cláusulas de cessação, e não inclui aqueles que se enfrentam a expulsão nos termos das disposições gerais de expulsão.

<sup>3</sup> Artigo 3(1) Convenção sobre os Direitos da Criança

<sup>4</sup> Artigo 9(1) Convenção sobre os Direitos da Criança

## **Recomendações relacionadas à expulsão**

*Recomendação 26. A autoridade responsável pela investigação dos factos e pelo aspecto de recomendações do processo deve ser esclarecida.*

*Recomendação 27. A suspensão ou prorrogação da execução de uma ordem de expulsão deve ser sincronizada com o prazo para a apelação (quer dizer, um período de 10 dias). Uma apelação contra uma ordem de expulsão à instância superior deve suspender todas ordens de expulsão e não apenas algumas.*

*Recomendação 28. A tomada de decisão e o critério para estabelecer a extensão de uma proibição de entrada devem ser especificados. Também deve ser especificado a existência de algum recurso de apelação.*

*Recomendação 29. Os tribunais não devem ter poderes para impor a expulsão como parte de uma sentença criminal. A deportação baseada no caráter pessoal da pessoa deve receber um processo administrativo distinto.*

*Recomendação 30. O critério para a expulsão baseada no caráter pessoal deve ser re-examinado a fim de assegurar que não sejam excluídas as pessoas que foram condenadas em outros países em termos de leis que não obedecem as normas internacionais,. Além disso, o critério para a expulsão deve ser baseado nas sentenças de prisão impostas e não nas sentenças máximas para algum delito específico. Além do mais, deve-se considerar apenas as sentenças criminais dentro de um prazo específico.*

### **3. A constitucionalidade e as proteções de direitos humanos para estrangeiros**

#### **3.1 Restrições permissíveis em matéria de direitos civis e políticos**

Talvez o Capítulo que tenha gerado mais debate e controvérsia na Lei de Imigração tenha sido o Capítulo II, que trata dos “Direitos e Deveres do Estrangeiro”. Algumas das disposições neste Capítulo tentam limitar certos direitos básicos do estrangeiro em Timor Leste incluindo o direito à liberdade de expressão e associação. De fato, esta legislação demonstra a intenção do governo de seriamente controlar a presença e as atividades do estrangeiro em Timor Leste.

Embora as restrições aos direitos do estrangeiro na legislação estejam contidas em apenas alguns artigos da Lei de Imigração, elas devem receber uma cuidadosa consideração por vários motivos. Primeiramente, as restrições afetam não apenas os direitos periféricos mas os direitos humanos que são internacionalmente reconhecidos como direitos básicos, por exemplo a liberdade de expressão, de reunião, de associação. Esta é uma área onde não é permitida a discriminação entre nacionais e não nacionais.<sup>5</sup>

Em segundo lugar, as restrições legislativas estão em conflito com as normas internacionais, com a Constituição e com outras disposições dentro da mesma lei. Em terceiro lugar, não fica claro porquê as restrições fazem parte de uma Lei de Imigração quando há outras leis que tratam, mais apropriadamente, de temas de aparente preocupação, como as leis de investimento estrangeiro, as leis de segurança nacional ou leis criminais que são aplicadas igualmente aos nacionais e aos não-nacionais. Por último, as restrições enfatizam a necessidade de promulgar leis que tratem legitimamente de áreas de preocupação específica em vez de ser exageradamente geral e proibirem a atividade legítima ao mesmo tempo em que proíbem a atividade ilegítima.

É totalmente compreensível que, depois de séculos de colonização, ocupação e governo de Portugal, Indonésia e das Nações Unidas, o Governo queira limitar o nível de “interferência” política estrangeira em Timor Leste. Compreende-se, também, que em uma democracia emergente como a de Timor Leste, com tensões internas e externas e com ameaças contra a segurança e a ordem pública, deva-se colocar mais ênfase no controle de fronteiras e assuntos de segurança nacional. Não obstante, a capacidade do Estado de legislar o controle das actividades de estrangeiros no seu território, não é absoluto. Esta deve obedecer às normas internacionais de direitos humanos e às disposições da Constituição do próprio Estado.

Além disso, qualquer legislação desse tipo deve ser examinada minuciosamente para averiguar expressamente os princípios duplos de legitimidade e proporcionalidade. A legislação regula legitimamente alguma actividade? Alguma das medidas restritivas são proporcionais à intenção original ou vão todas além do que é estritamente necessário? Por exemplo, uma lei que limite toda actividade política por parte dos estrangeiros proporcional é proporcional à necessidade de proteger a segurança nacional do país e proteger contra as ameaças terroristas? Existem outras medidas que sejam mais dirigidas, mais eficazes e que não ultrapassem o terreno de proteções básicas de direitos humanos? Este princípio orientador está incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos que estabelece que:

No exercício deste direito e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o

---

<sup>5</sup> Veja, por exemplo, os Artigos 19 e 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Artigos 19 e 21 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática..<sup>6</sup>

A Secção 25 da Constituição de Timor Leste é mais específica ainda, estabelecendo que:

A suspensão do exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais só pode ter lugar declarado o estado de sítio ou o estado de emergência nos termos previstos na Constituição.

### **3.2 A constitucionalidade e as proteções aos direitos humanos**

A competência do Parlamento de legislar sobre temas de imigração e asilo deriva do Artigo 95 da Constituição (Competência do Parlamento Nacional) que o autoriza a legislar em temas básicos da política interna e externa do país. O Artigo 3, alínea 4 da Constituição dá ao Parlamento poder específico de regular a aquisição, perda e readquirição de nacionalidade.

O direito internacional está expressamente incorporada na Constituição e na legislação doméstica de Timor Leste no Artigo 9 (Direito Internacional) da Constituição. Este artigo especifica que:

1. A ordem jurídica timorense adopta os princípios de direito internacional geral ou comum.
2. As normas constantes de convenções, tratados e acordos internacionais vigoram na ordem jurídica interna mediante aprovação, ratificação ou adesão pelos respectivos órgãos competentes e depois de publicadas no jornal oficial.
3. São inválidas todas as normas das leis contrárias às disposições das convenções, tratados e acordos internacionais recebidos na ordem jurídica interna timorense.

Neste Artigo, Timor Leste adopta um sistema chamado “monista” de direito que incorpora automaticamente o direito internacional na legislação nacional. Uma vez que o Parlamento de Timor Leste ratifique um tratado que seja subseqüentemente publicado no diário oficial, o tratado passa a ser lei em Timor Leste e derroga qualquer lei nacional contrária. Mesmo que o tratado ainda não tenha sido assinado, a Constituição deixa bem claro que os princípios gerais ou direito consuetudinário internacional serão adotados como lei em Timor Leste.<sup>7</sup>

Portanto, a Constituição de Timor Leste exige que toda legislação nacional obedeça às normas de direitos humanos aceitas internacionalmente. A Corte Suprema da Justiça<sup>8</sup> tem competência para decidir a constitucionalidade de qualquer disposição em qualquer legislação nacional.<sup>9</sup> A decisão deve ser tomada levando em conta as normas internacionais e sua interpretação .

---

<sup>6</sup> Artigo 29(2) da Declaração Universal dos Direitos Humanos

<sup>7</sup> Artigo 9(1) da Constituição

<sup>8</sup> Até à instalação e início de funções do Supremo Tribunal de Justiça todos os poderes atribuídos pela Constituição a este tribunal são exercidos pela Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente em Timor Leste (Artigo 164)

<sup>9</sup> Artigo 124 da Constituição

O Parlamento de Timor Leste já assinou uma série de tratados e convenções internacionais de direitos humanos, por outro lado outros ainda estão no processo de consideração .<sup>10</sup>.

Enquanto o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos ainda não tiver sido assinado pelo Presidente, pode-se argumentar que tenha um peso considerável como codificação de certos princípios de direito consuetudinário internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos contem princípios de direito internacional costumeiro e incorpora-se com eficiência na legislação timorense por meio do Artigo 23 da Constituição, que estabelece que:

Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes da lei e devem ser interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Outros tratados internacionais pertinentes à Lei de Imigração incluem a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, a Declaração sobre os direitos humanos dos indivíduos que não são cidadãos do país onde moram, a Convenção sobre o estado dos refugiados e o Protocolo opcional relacionado com o estado dos refugiados.

É contra estas e outras normas de direitos humanos internacionais que as disposições da Lei de Imigração devem ser avaliadas.

### **3.3 O direito da liberdade de expressão**

O Artigo 11 da Lei restringe alguns dos direitos humanos fundamentais para os estrangeiros, inclusive o direito à liberdade de expressão e reunião. A lei estabelece que os estrangeiros não podem:

- (e) Exercer atividades de natureza política, direta ou indiretamente, em assuntos do Estado.
- (f) Organizar ou participar em manifestações, desfiles, comissões e reuniões de natureza política.
- (g) Organizar, criar ou manter sociedade ou qualquer atividade de caráter político, ainda que tenha por fim apenas a propaganda e a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de acção de partidos políticos do país de origem.
- (h) Pressionar compatriotas ou terceiras pessoas a aderir a ideias, programas ou normas de acção de partidos ou facções políticas de qualquer país.

O Artigo 11 recebeu uma série de emendas no Parlamento no dia 28 de abril de 2003. Agora o Artigo 11.2 estabelece que:

As restrições estabelecidas na alínea anterior não incluem:

---

<sup>10</sup> Estes incluem o Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, o protocolo opcional da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, a Convenção sobre os direitos da criança, o protocolo opcional da Convenção sobre os direitos da criança, da venda de crianças, prostituição e pornografia infantis. Não obstante, estes tratados ainda não estão em vigor em Timor Leste já que ainda não foram publicados no diário oficial.

- (a) Actividades de natureza estritamente acadêmica.
- (b) Assistência técnica estrangeira contratada por instituições estatais.
- (c) Actividades de movimentos de liberação reconhecidos pelo Governo, no cumprimento do dever de solidariedade constitucional.
- (d) Os programas de assistência bilateral e multilateral com fins de treinamento e fortalecimento das instituições democráticas constitucionais e regulamentadas por lei.

Embora qualquer emenda que limite a ação do Artigo 11 seja bem-vinda, elas não são suficientes. Eximem certos projetos acadêmicos e de assistência de doadores das restrições acima, mas continuam a limitar, sem permissão, uma ampla extensão de atividade política legítima dos estrangeiros. A inclusão de uma disposição que permita as atividades dos movimentos de liberação reconhecidos teve supostamente o propósito de atender às críticas que tinham este tipo de legislação em vigor em países como Portugal, Moçambique e Austrália. Os líderes e ativistas políticos timorenses teriam sido proibidos de fazer pressão pela independência de Timor Leste da Diáspora ao longo dos anos.

Para entender totalmente a natureza das restrições contidas no Artigo 11 é necessário analisar quantas atividades podem ser consideradas como de “natureza política”. Uma definição desta frase não pode ser encontrada na Lei e, portanto, deve ser considerada segundo seu significado comum. A expressão de opiniões em uma ampla extensão de temas, desde reforma social a comentários sobre o governo ou a oposição podem ser considerados de “natureza política”. É claro que as actividades que vão desde escrever uma carta ao redactor para arrecadar fundos para uma ONG local com agenda sociopolítica podem ser consideradas como "actividades de natureza política". Uma interpretação mais ampla desta frase pelos tribunais resultaria em um nível alarmante de censura pelo Governo dirigida aos estrangeiros.

Basicamente, no entanto, o Artigo 11 viola uma série de normas internacionais de direitos humanos fundamentais como a liberdade de expressão, inclusive o Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que estabelece que:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Outras proteções ao direito de liberdade de expressão e reunião estão contidas no Artigo 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Artigos 19 e 21 do Pacto Internacional de Liberdades Cívicas e Políticas e o Artigo 13 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares.

Além disso, o Artigo 11 é incongruente com uma série de disposições da Constituição de Timor Leste que codifica os direitos humanos, incluído o Artigo 25 (Estado de Excepção), o Artigo 40 (Liberdade de Expressão e Informação) e o Artigo 42 (Liberdade de Reunião e de Manifestação). O Artigo 25 claramente estabelece o exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais só podem ser limitados em caso de um estado de sítio ou o estado de emergência serem declarados nos termos previstos na Constituição.

Por último, o Artigo 11 parece contradizer as disposições contidas na própria Lei de Imigração, a saber, o Artigo 5 estabelece que:

O estrangeiro residente na República Democrática de Timor Leste goza dos direitos e está sujeito aos deveres consagrados na Constituição e nas Leis.

O discurso e a actividade política são fundamentais para a sociedade civil e essencial para a manutenção da democracia. O estrangeiro tem o direito de expressão política, reunião e expressão no país onde esteja residindo temporariamente, sujeito às restrições estabelecidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>11</sup>. Os direitos estão sujeitos apenas às limitações determinadas por lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito aos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. É difícil dizer como o Artigo 11 satisfaz esse tipo de exigência.

As restrições na expressão política têm consequências específicas para os requerentes de asilo e os refugiados. É extremamente irônico que muitos refugiados recebam estado de refugiado justamente porque a expressão de sua opinião política pode ter levado ou levar à perseguição no país de origem. É, de fato, triste que Timor Leste, o país de asilo, também não vai tolerar essa expressão dos seus pontos de vista nem sua participação em eventos políticos. Pior ainda, se o refugiado violar essa restrição para estrangeiros, isto constituirá em razão para perda do estado de refugiado<sup>12</sup>, levando provavelmente à deportação da pessoa ao país de origem onde podem ter que enfrentar a perseguição. É irônico que Timor Leste, antes claramente beneficiário de estado de refugiado no mundo todo, coloque restrições na liberdade de expressão e opinião política, ao receber os refugiados de outros países. Isto já se tornou tema polêmico antes da entrada em vigor desta lei, quando o Ministro de Relações Exteriores de Cooperação, José Ramos Horta, recentemente castigou pedidos de oriundos de Aceh por protestar contra o envio de 50,000 tropas de TNI a Aceh após o colapso do processo de paz.<sup>13</sup> Se o protesto tivesse acontecido depois da entrada em vigor da lei, os que solicitavam asilo, estariam sujeitos à deportação, independentemente do mérito dos seus pedidos de asilo e, portanto, colocando o Timor Leste possivelmente em violação das suas obrigações conforme a Convenção dos Refugiados.

O JSMP sustenta que o Artigo 11 viola claras disposições constitucionais e deve ser revogado. As emendas ao Artigo 11 (2), dispensando os estrangeiros de certas atividades, são restritas demais e continuam a limitar, sem autorização, o direito da liberdade de expressão de muitos estrangeiros e organizações estrangeiras por motivos que não podem ser justificados como política ou segurança nacional. Uma futura inclusão de outras exceções ao Artigo 11(2) não seria mais do que uma mudança superficial e não mudaria a inconstitucionalidade da lei.

Embora na prática as autoridades de Timor Leste possam não exigir o cumprimento das disposições do Artigo 11, este não é o caso. O fato é que as disposições buscam proibir a actividade política legítima e pode ser exigido seu cumprimento a qualquer momento e de forma arbitrária e seletiva.

***Recomendação 1. O Artigo 11 (e) – (h) deve ser revogado completamente.***

---

<sup>11</sup> Artigo 29(2)

<sup>12</sup> Artigo 107(b)

<sup>13</sup> O Timor Post “Os refugiados não podem manifestar-Horta”, 22 May 2003

## Estudo de Caso

A título de ilustração, o Artigo 11 parece proibir o seguinte:

- Que políticos estrangeiros visitem Timor Leste para discutir assuntos de interesse comum com seus contrapartes timorenses, porque pode-se argumentar que estariam participando de reuniões de “natureza política”.
- Que jornalistas ou escritores políticos transmitam notícias desde Timor Leste ou que se imprima seus artigos em jornais ou revistas de Timor Leste já que estariam dedicando-se a atividades de “natureza política” (ou seja, oferecendo comentário político) mesmo que os artigos tratem de notícias de fora do país.
- Que as organizações internacionais como Amnistia Internacional ou *Human Rights Watch* e outras organizações non-governamentais visitem Timor Leste porque seu trabalho pode caracterizar-se como inerentemente de “natureza política”.
- Que o estrangeiro participe em eventos públicos de Timor Leste, inclusive a comemoração da Independência, ou manifestações contra a guerra por medo de serem caracterizadas como “manifestações políticas”. Até mesmo uma manifestação pacífica durante a época da Guerra contra o Iraque poderia ter sido considerada manifestação política.
- Que o estrangeiro estabeleça escritórios de representação política em Timor Leste a não ser que o governo os designe “movimentos de liberação”. Se esta lei tivesse sido a lei em outros países antes da independência de Timor Leste, teria proibido os ativistas políticos timorenses, no estrangeiro, de chamar atenção para a violação generalizada dos direitos humanos pelo exército indonésio em Timor Leste. Isto, supostamente, teria sido classificado como “atividade política”.
- A assistência internacional que ainda não tenha sido contratada pelas instituições estatais, ou que não chegue por meio de programas de assistência bilateral ou multilateral e se trate de uma atividade que pode ser considerada “política” seria proibida. Isto incluiria financiamento para projetos de educação e informação que tratem de assuntos tão variados como a violência de gênero ou educação cívica, ou mesmo, para custos de pessoal ou material para as organizações timorenses que pretendiam dedicar-se a esses projetos. Pode-se dizer que todos estes projetos sobre temas sociais têm aspectos “políticos”. A proibição afetaria organizações e indivíduos tão diversos como as organizações católicas de bem-estar, organizações humanitárias internacionais ou mesmo doações privadas de filântropos estrangeiros.
- Que o estrangeiro participe em discussões políticas com outras pessoas em restaurantes por medo a que se diga que estão tentando “influenciar politicamente” seus clientes.

Estes exemplos não são exagerados nem extravagantes, mas acompanham uma leitura directa da legislação.

### 3.4 O direito de participar em certas associações

O direito de organizar, criar, manter e participar de associações é outra manifestação do direito à liberdade de expressão. Embora o Artigo 9 dê aos estrangeiros o direito de associar-se ou afiliar-se às organizações culturais, religiosas, recreacionais, desportivas, filantrópicas ou assistenciais, o Artigo 11 proíbe participação do estrangeiro em certos tipos de organizações políticas, profissionais e sindicatos. O Artigo 11(a) proíbe o estrangeiro de participar na administração de um sindicato, corporação ou organização profissional ou em



agências que fiscalizam atividades remuneradas, enquanto que o Artigo 11(g) proíbe o estrangeiro organizar, criar ou manter sociedade com qualquer entidade de caráter político.

Mais uma vez, estas disposições parecem violar a Constituição de Timor Leste, assim como as normas internacionais de direitos humanos. O Artigo 43 da Constituição garante a liberdade de associação, desde que não se destine a promover a violência e seja conforme a lei.

O Artigo 22 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos estabelece que:

Toda pessoa tem direito a associar-se livremente com outras, incluindo o direito de fundar sindicatos e filiar-se neles para protecção dos seus interesses.

Outras proteções relevantes constam do Artigo 8 do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o Artigo 3 da Convenção sobre a liberdade de associação e protecção do direito de organização, e o Artigo 40 da Convenção Internacional sobre a Protecção de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares.

Enquanto for proibida a participação em qualquer associação “política” ou, de facto, em qualquer “atividade de natureza política”, só será proibida a participação na “administração” de sindicatos, órgãos sociais ou associação profissional. Não obstante, é difícil ver qualquer justificativa para proibir um certo nível de participação administrativa. Todo trabalhador estrangeiro tem o direito de afiliar-se a um sindicato de qualquer outro país. Essa pessoa também tem o direito de participar na administração do sindicato, se assim desejar, e se for permitido conforme as regras do sindicato. A proibição da participação de estrangeiros na administração de uma “entidade fiscalizadora das atividades remuneradas” parece ser especialmente vaga. Esta proibição supostamente se aplicaria aos estrangeiros nas agências de assistência (a não ser que os programas que tivessem administrando se encaixassem no Artigo 11(2) (Exceções) já que pode-se argumentar que muitas agências de assistência “fiscalizam atividades remuneradas”, nomeadamente as actividades que estão financiando.

Ademais, o Artigo 22 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos define os limites que podem aplicar-se a este direito:

Nenhuma restrição pode ser aplicada ao exercício deste direito a não ser aquelas previstas na lei, e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem.

Mais uma vez é difícil ver como a restrição na participação em organizações políticas, profissionais ou sindicais pode justificar-se na segurança nacional, segurança pública, ordem e saúde pública ou moral, ou na protecção dos direitos e liberdades de outros. Pelo contrário, sugere-se que a negação do direito de participação em associações prejudica a protecção plena dos direitos e das liberdades.

O JSMP considera que o Artigo 11 (a) e (g) violam as proteções constitucionais e normas internacionais. Além disso, discrimina sem autorização contra o estrangeiro por motivos não especificados.

***Recomendação 2. O Artigo 11 itens (a) e (g) devem ser rescindidos. O Artigo 9 deve sofrer emendas para permitir especificamente a participação de estrangeiros nas organizações políticas, profissionais ou sindicatos.***

### **3.5 Considerações de Segurança Nacional**

As considerações de segurança nacional sustentam muitos aspectos da Lei de Imigração e Asilo. Os Estados têm um interesse legítimo de administrar o influxo de estrangeiros e de garantir a integridade territorial e a paz das ameaças externas de segurança. No entanto, qualquer lei que limite os direitos básicos devido às preocupações de segurança nacional devem ser legítimas, específicas e proporcionais. As considerações de segurança nacional não podem ser utilizadas como justificativa generalizada para encobrir interferência aos direitos básicos ou violação de procedimentos.

O Artigo 4 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos estabelece que:

Em situações excepcionais de perigo para a nação, declaradas oficialmente, os Estados-Partes do presente Pacto poderão adotar disposições, nos limites estritamente exigidos pela situação, que suspendam as obrigações contraídas em virtude deste Pacto, sempre que tais disposições não sejam incompatíveis com as restantes obrigações que lhes impõe o direito internacional e não contenham nenhuma discriminação fundamentada unicamente em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social.

Esta proteção é refletida no Artigo 25 da Constituição.

O Artigo 12 da Lei de Imigração tenta limitar o direito da liberdade de expressão e reunião com a referência aos "interesses nacionais", mas isso é feito de uma forma tão generalizada que propicia oportunidade de abusos. O Artigo 12 estabelece que:

O Ministério do Interior pode, em despacho fundamentado, proibir a realização por estrangeiros de conferências, congressos, manifestações artísticas ou culturais, sempre que estas possam pôr em causa interesses relevantes ou as relações internacionais do Estado.

Não há uma definição do que constituem “os interesses relevantes do Estado” e este Artigo parece estar em conflito com a garantia constitucional da liberdade de reunião pacífica e do direito de demonstração constantes dos Artigos 25 e 42 que não classificam estes direitos conforme os “interesses relevantes do Estado”. Não há razão para haver distinção entre os direitos dos estrangeiros e dos timorenses no exercício do direito de liberdade pacífica de expressão e reunião.

Enquanto os direitos humanos fundamentais, tais como o direito da liberdade de expressão e reunião, só podem ser limitados por decreto oficial de um Estado de Emergência, o Estado tem o poder de limitar alguns outros direitos por causa da “segurança nacional” ou da “ordem pública” em certas situações. O Artigo 5(2) da Declaração dos Direitos Humanos dos indivíduos que não são nacionais do país onde moram estabelece que certos direitos humanos dos estrangeiros estão sujeitos a:

Restrições previstas na lei, e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem.

No entanto, em todas as circunstâncias, a justificativa de segurança nacional ou ordem pública deve ser capaz de quantificar objetivamente; e a restrição deve ser proporcional à ameaçada limitação. Isto não quer dizer que as considerações de segurança nacional ou que os “interesses relevantes do Estado” devem ser definidos exaustivamente na legislação ; em algumas circunstâncias, é preferível incluir critérios objetivos detalhados. Não obstante, deve existir algum mecanismo que garanta que as decisões que proibam actividades devido a “interesses nacionais” sejam passíveis de revisão ou investigação. Isto poderia ter a forma de uma declaração pelo Ministro do Interior ao Parlamento Nacional, no caso específico em que a declaração possa estar sujeita à exame minucioso para garantir sua validade e legalidade, sem exigir que o Governo revele nenhuma informação de segurança considerada reservada. Espera-se que um processo assim minimize o uso arbitrário e irrestrito da discreção de “segurança nacional”. Levando-se em consideração a restrição severa dos direitos cívicos e políticos por motivos de “segurança nacional” durante a ocupação indonésia, é em particular desejável ter esse sistema de pesos e contrapesos.

Segundo a ótica do JSMP, o Artigo 43 da Constituição enfatiza a necessidade de equilibrar as considerações de segurança nacional e ordem pública no que diz respeito aos direitos humanos básicos. O Artigo estabelece que:

1. A todos é garantida a liberdade de associação, desde que não se destine a promover a violência e seja conforme com a lei.
- ...
3. São proibidas as associações armadas, militares ou paramilitares e as organizações que defendam ideias ou apelem a comportamentos de carácter racista ou xenófobo ou que promovam o terrorismo.

Por último, à medida em que existam motivos válidos de segurança nacional e ordem pública para proibir certos tipos de atividade, o JSMP acredita que a legislação penal do país seja o foro adequado para criminalizar actividades que possam afetar os interesses nacionais, e não as disposições radicais em uma Lei de Imigração. Crimes equivalentes contra a segurança em outras jurisdições incluem os crimes de traição e espionagem, delitos de posse ilícita de armas e outros delitos de segurança específicos. Isto mantém os direitos humanos básicos, ao mesmo tempo em que condena a actividade perigosa de uma forma em que não discrimine entre timorenses e não timorenses.

Até que um novo Código Penal seja elaborado para Timor Leste, aplica-se uma combinação de normas internacionais, direito indonésio e direito das Nações Unidas. Sugere-se que estas leis devam ter alçada para tratar de qualquer preocupação legítima de defesa por parte do Governo.

Existem mais exemplos do uso das “Considerações de segurança nacional” ao longo de toda a Lei de Imigração. O Artigo 15 (Recusa de entrada) e os Artigos 29 (Interdição de entrada) constituem mais disposições onde a entrada a Timor Leste é negada a estrangeiro que:

constitue um perigo ou ameaça grave para a saúde, ordem ou segurança públicas ou para as relações internacionais da República Democrática de Timor Leste.

Embora as disposições dêem ao Governo uma ampla discreção para recusar a entrada, estas disposições são permitidas à medida em que o governo tem a prerrogativa de admitir a Timor Leste quem quiser<sup>14</sup>. Não obstante, a inclusão da discreção de “interesse público” impõe uma obrigação ao Governo para garantir que a discreção seja utilizada adequadamente e com boas causas legais baseadas em evidência sólida. Significativamente, o recurso para apelar uma recusa de entrada consta no Artigo 27 (Recurso).

***Recomendação 3. O Artigo 12 deve ser revogado.***

***Recomendação 4. Onde forem invocadas a segurança nacional ou as considerações de interesse público para proibir certas associações, pessoas ou eventos em Timor Leste, uma declaração com essa intenção deve ser submetida à análise do Parlamento.***

***Recomendação 5. Toda lei que contiver alguma discreção relacionada com “segurança nacional”, “interesse público”, ou “relações internacionais” deve definir detalhadamente as circunstâncias que possam ser considerados um risco para esses interesses.***

***Recomendação 6. Devem ser elaboradas diretrizes detalhadas para os oficiais de imigração estabelecendo quais os assuntos que podem e os que não podem ser levados em consideração ao tomar uma decisão baseada nos critérios de “segurança nacional”, “ordem pública” ou “relações internacionais”.***

### **3.6 Interferência não autorizada com privacidade**

Outra área de preocupação na Lei de Imigração é a extensão até onde tenta colectar informações particulares dos estrangeiros. Certamente reunir certas informações (tais como as necessárias para a emissão de vistos ou para registrar associações) é relevante e necessário para regulamentar a entrada, saída e situação dos estrangeiros e para a aplicação de leis nacionais. Não obstante, há disposições na lei que tentam reunir informações particulares e pessoais por motivos alheios ao processo de emissão de vistos que interferem em alguns aspectos do direito de privacidade pessoal. Alguns destes dispositivos parecem ter a intenção principal de fiscalizar as actividades dos estrangeiros em vez de apenas obter informação suficiente para aplicar os controles de imigração. Outras disposições estão redigidas de forma excessivamente normativa, o que pode permitir abuso por parte das autoridades.

Claramente existe um grau de subjetividade ao determinar quanta informação é suficiente para efeitos de controle de imigração. No entanto, mais uma vez, deve-se aplicar um exame mimucioso. Em cada instância, é pertinente questionar se a informação é estritamente necessária para a operação das leis de imigração, ou se a coleta de informação infringe o direito de privacidade individual.

O direito à privacidade é um direito humano fundamental reconhecido por toda uma série de instrumentos internacionais<sup>15</sup>. A Declaração Universal dos Direitos Humanos no Artigo 12 estabelece que:

Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

---

<sup>14</sup> Com a exceção dos requerentes de asilo e os refugiados que têm o direito de pedir asilo conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

<sup>15</sup> Veja, por exemplo, o Artigo 17 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

A Proteção constitucional do direito de privacidade está contida no Artigo 36.

Não obstante, há várias disposições na Lei que pode-se dizer que infringem aspectos deste direito básico, em maior ou menor grau.

Um exemplo de uma lei excessivamente normativa é a exigência que consta no Artigo 6, no qual os estrangeiros devem portar *o tempo todo* documento comprovativo da sua identidade e da sua estada legal em território nacional. Estaria uma pessoa cometendo um delito de imigração se não estiver portando seu documento de identidade enquanto estiver na praia? Este dispositivo deve ser emendado para exigir ao estrangeiro que apresente seu documento de identidade em um período de tempo razoável.

O Artigo 6(2) estabelece que o documento de identificação deve ser exibido pelo estrangeiro sempre que, para tal, for solicitado por qualquer autoridade ou agente de autoridade. Não obstante, não está definido quem é a "autoridade" ou o "agente de autoridade". Apenas a polícia tem o direito de exigir que o estrangeiro exiba sua identificação ou qualquer funcionário do governo ou autoridade municipal? O texto ambicioso desta disposição dá margem a abuso.

O Artigo 7 impõe um dever contínuo ao estrangeiro de comunicar ao Departamento de Migração de qualquer alteração do seu estado civil, profissão, domicílio ou nacionalidade sem dar nenhuma referência se esta informação é relevante para situação do seu visto. Embora a nacionalidade e o domicílio possam ser relevantes, os outros não o são. Este dispositivo deve ser emendado para exigir apenas a informação relevante para a situação do visto da pessoa.

O Artigo 9 regulamenta o estabelecimento e a filiação de associações estrangeiras. O Governo tem o direito e o dever de promulgar leis que tratem dos requerimentos para registro de associações e a maioria deles são padrões. No entanto, a necessidade de apresentar cópias da composição detalhada dos órgãos sociais não o é. As pessoas têm o direito à privacidade em relação as associações às quais decidam afiliar-se. Não há causa que justifique a solicitação desta informação nos termos desta Lei.

Pode-se dizer que outro artigo que viola o direito à privacidade é o Artigo 62.2, que exige que todas as pessoas que hospedem estrangeiros mantenham um registro dessa informação, incluindo o nome, data de nascimento e detalhes da validade do documento, nacionalidade e data de entrada e saída do alojamento.

Pode ser uma exigência legítima dos hotéis, visitas particulares e outros estabelecimentos comerciais que cobrem uma tarifa ou alugel pela hospedagem. O Governo tem o direito de arrecadar receita, inclusive imposto de renda e de exigir que as empresas comerciais apresentem declarações financeiras regulares. Mas é difícil ver porquê os estrangeiros que estejam hospedados em casa de amigos ou parentes ou de graça com outras organizações (e.g., a igreja) devem ser expostos a um sistema de fiscalização do seu movimento. Deve-se notar que as autoridades indonésias tinham um sistema semelhante para o registro de estrangeiros durante a ocupação de Timor Leste.

Uma área problemática relacionada a este assunto, embora não diga respeito ao direito de privacidade, trata da pena pelo desobedecimento à exigência do registro. A pena não recai sobre a pessoa obrigada a notificar sobre o registro, mas sobre o estrangeiro. O Artigo 22

impõe uma multa entre USD25 e USD200 pelo não obediência à solicitação de registrar-se no livro.

É questionável como o estrangeiro pode ser responsabilizado legalmente pela possível omissão do seu anfitrião em manter um registro do seu alojamento. Assim como a obrigação de proporcionar a informação do livro de registro recai sobre o anfitrião timorense, a pena por não obedecer deve recair sobre a mesma pessoa. De outra forma, não há incentivo para que o anfitrião obedeça. Atualmente, existe o potencial de abuso generalizado desta disposição. Os estrangeiros podem ser informados a qualquer momento que seus detalhes de registro não estão válidos, e que, portanto, estão sujeitos a uma multa de até USD200. Este resultado não seria justo nem incentiva visitas a Timor Leste.

Embora muitas das infrações mencionadas acima sejam em si de menor porte, se analisadas juntamente com as restrições à liberdade de expressão para estrangeiros, revelam a imagem de um Estado excessivamente intrusivo.

*Recomendação 7. Uma série de mudanças relativamente pequenas devem ser feitas em certos trechos da Lei para que seja garantido o direito de privacidade pessoal e liberdade pessoais contra interferência arbitrária. O Artigo 6 deve ser emendado para definir “autoridade” ou “agente de autoridade” que têm competência para exigir aos estrangeiros se identifiquem. O Artigo também deve ser emendado para permitir a apresentação da documentação de identificação dentro de um prazo razoável. O Artigo 7 deve ser emendado para exigir informação atualizada apenas sobre o estado civil e a profissão, for sua importância para a situação do visto da pessoa. O requerimento contido no Artigo 9, sobre a composição detalhada dos órgãos sociais nas associações que devem ser apresentadas ao governo deve ser removido. O Artigo 62.2 deve ser emendado para exigir que apenas as empresas comerciais que recebam pagamento por alojamento devem manter um registro da informação do registro, e apenas com a finalidade de manter cadastros comerciais. Toda penalidade pelo desobediência deste requerimento deve ser cobrado aos anfitriões que têm essa obrigação e não aos estrangeiros.*

#### **4. Recomendações sobre as disposições de asilo e refugiados**

##### **4.1 Convenção sobre Refugiados e a proteção humanitária**

No Dia Internacional dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 2002, o Presidente de Timor Leste assinou o instrumento de adesão à Convenção sobre o estado dos refugiados e o Protocolo opcional<sup>16</sup> (a Convenção sobre refugiados). A operação do Artigo 9 da Constituição de Timor Leste automaticamente incorpora as proteções que constam na Convenção sobre Refugiados à legislação nacional e revoga qualquer disposição contra a Convenção. Portanto, o Governo de Timor Leste passa a garantir que todos os direitos constantes da Convenção sobre Refugiados, especialmente o direito de solicitar asilo, a determinação das petições de asilo conforme a lei e a proteção daqueles que satisfazem a definição da Convenção de um refugiado contra o "refoulement" ou expulsão a um país onde podem enfrentar a perseguição em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas.

---

<sup>16</sup> Até o momento de escrever este documento, os instrumentos de adesão tinham sido depositados nas Nações Unidas em Nova York. O único passo restante antes da entrada em vigor da Convenção é sua publicação no diário oficial.

A Constituição também dispõe que todos os direitos serão interpretados conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>17</sup>. O Artigo 14 desta Declaração estabelece que “toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

Além das obrigações internacionais de Timor Leste que surgem da ratificação da Convenção sobre Refugiados e da incorporação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição de Timor Leste oferece mais fundamentos ao direito básico de procurar asilo e proteção como refugiado. O Artigo 10 estabelece que:

A República Democrática de Timor Leste concede asilo político, nos termos da lei, aos estrangeiros perseguidos em função da sua luta pela libertação nacional e social, defesa dos direitos humanos, democracia e paz.

Conforme a Constituição, o direito das pessoas de procurar asilo nos termos da Convenção sobre refugiados estão protegidos e pode dizer-se que qualquer violação destas disposições é ilícita. Não obstante, há pessoas vulneráveis que podem ter fugido do seu país de origem e, embora não se encaixem na definição de refugiado nos termos da Convenção sobre Refugiados, ainda assim precisam proteção.

As disposições da Lei de Imigração são baseadas fortemente na Lei de Asilo portuguesa, com a exceção notável de que Portugal concede um "permissão de residência por motivos humanitários" (5 anos) para os casos em que a pessoa não satisfaça exatamente a definição de “refugiado” mas, ao mesmo tempo, tema voltar ao país natal por causa do “conflito armado ou repetidas violações dos direitos humanos” lá existentes. Também estipula "proteção temporária"(2 anos) para os movimentos em massa de pessoas que escapam dos conflitos armados<sup>18</sup>.

Deve-se considerar a reinserção destas importantes disposições, ou mecanismos alternativos para tratar de casos ou crises humanitárias. O processo de asilo em si não constitui meios suficientes para garantir proteção a todos aqueles que Timor Leste tem a obrigação de proteger, aqueles que precisam proteção ou em situações onde haja um fluxo repentino de pessoas procurando proteção. Por exemplo, uma pessoa que escape de uma situação de guerra civil, onde pode enfrentar a morte ou danos sérios, mas não necessariamente perseguição particular por algum dos motivos especificados na Convenção sobre refugiados (i.é., raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas); esta pessoa pode, no entanto, ter uma necessidade genuína de proteção. Também, podem existir pessoas que escapem de um país onde no passado tenham enfrentado perseguição, mas o risco de perseguição no futuro é pequeno, mas tem motivos humanitários fortes, em virtude do síndrome de stress pós traumático, ou por outra condição resultante daquela perseguição anterior, pelo não retorno ao país de origem. No momento, não há mecanismos para conceder proteção humanitária nestes casos.

A Constituição de Timor Leste proíbe a extradição de uma pessoa a um país onde ela poderá ser sujeita à pena de morte, prisão perpétua, ou tortura, tratamento ou punição cruel,

---

<sup>17</sup> Constituição da República Democrática de Timor Leste, Artigo 23. Enquanto a Convenção sobre Refugiados não se refere explicitamente o direito de procurar asilo, para o Estado, é implícita a obrigação de não “refoul”, ou expulsar a pessoa para um país onde podem ser perseguidos devido a suas opiniões políticas, religiosas, raça, etnia, nacionalidade ou filiação em um grupo social particular.

<sup>18</sup> Lei portuguesa No. 15/98 de março 26, Novo Marco Legal em assuntos relacionados com o asilo e os refugiados, Artigos 8 e 9.

desumano ou degradante<sup>19</sup>. Não obstante, nem esta lei nem outra oferece nenhum mecanismo legal para garantir esta proteção, a não ser aqueles que já satisfaçam a definição na Convenção sobre refugiados<sup>20</sup>.

***Recomendação 8. Outro mecanismo, além do asilo, deve ser incluído para proporcionar proteção contra a repatriação, deportação, extradição nos casos onde existe a forte necessidade de proteção fora dos termos da Convenção sobre Refugiados e de risco de que a pessoa vá enfrentar tortura ou qualquer outro tratamento ou castigo desumano ou cruel por qualquer motivo, no país aonde estão retornarão.***

## **4.2 Como solicitar asilo em Timor Leste e na fronteira**

A Lei de Imigração oferece um mecanismo onde as petições de asilo podem ser recebidas, processadas e decididas, inclusive as consequências que emanam dessa decisão, para conceder o estado de refugiado ou não. Todo estrangeiro pode aplicar por asilo, tanto no interior do Timor Leste quanto na fronteira.

### 4.2.1 Petições feitas em Timor Leste

Se o solicitante já se encontra em Timor Leste, o requerente deve apresentar um pedido antes de 72 horas após sua entrada no país<sup>21</sup>. Nos casos em que o estrangeiro já se encontre em Timor Leste por algum tempo e passe a saber de circunstâncias no país de origem que podem justificar um pedido de asilo, deve apresentar esse pedido antes de transcorridas 72 horas após tomar conhecimento das novas circunstâncias<sup>22</sup>.

A aplicação é feita submetendo um pedido a qualquer autoridade policial, oralmente ou por escrito<sup>23</sup>. O estrangeiro que procura asilo deve apresentar documentação de identificação e de todos os familiares, incluídos na pedido, uma declaração das circunstâncias ou fatos que constituem a base para o pedido de asilo e uma lista de todas as evidências nas quais puder fundamentar-se. Não é permitido que o requerente apresente mais informações para sustentar seu pedido. ACNUR é informado que foi feito um pedido de asilo<sup>24</sup>. Esses pedidos feitos mais de 72 horas após a entrada não serão aceitos<sup>25</sup>. Não há disposições para o recurso, extensão ou anulação desta disposição, independentemente do motivo da submissão atrasada<sup>26</sup>.

O JSMP mostra preocupação na imposição das 72 horas, pois este limite possa resultar na violação das obrigações internacionais de Timor Leste perante a Convenção, especificamente da proteção contra o “refoulement”. A Convenção não sanciona esse limite de tempo e muitos países não impõem nenhum requerimento de tempo para apresentar um pedido de

---

<sup>19</sup> Artigo 35(3) da Constituição.

<sup>20</sup> Além disso, Timor Leste vai tornar-se contratante da Convenção Contra a Tortura num futuro próximo. O Artigo 3 da CCT proíbe o Estado expulsar, retornar ou extraditar a pessoa a outro Estado onde existem fundamentos suficientes para acreditar que podem estar em mais perigo de ser sometidos a tortura.

<sup>21</sup> Artigo 92(1)

<sup>22</sup> Artigo 92(2). Por exemplo, pode haver um golpe de estado no país de origem e o peticionistas é um Ministério do governo anterior.

<sup>23</sup> Artigo 92(1)

<sup>24</sup> Artigo 92(4)

<sup>25</sup> Artigo 92(1) junto com o Artigo 94(d) relacionado com requerimentos inadmissíveis.

<sup>26</sup> Embora o Artigo 94(d) oferece certa possibilidade de alegar uma petição interposta depois das 72 horas estabelecendo que o pedido é inadmissível onde “o pedido é apresentado, sem justificação, depois da data de vencimento .....” Não ha indícios de fundamento “justificável” para um pedido elevado fora do prazo estipulado.



asilo. É questionável se a razão do prazo, especialmente em se tratando de um prazo tão limitado e rígido, é necessária em Timor Leste<sup>27</sup>. Esta imposição pode resultar que um genuíno refugiado possa não ter a oportunidade de apresentar seu pedido em 72 horas ou mesmo ter seu pedido considerado. Isso pode ocasionar seu retorno a um país onde pode ser morto ou enfrentar outras violações sérias de direitos humanos.

Os refugiados muitas vezes não sabem que têm o direito a pedir asilo. Mesmo quando o sabem, geralmente não conhecem as condições específicas do regime de asilo do país anfitrião quando entram e podem não ter os meios, seja por falta de conhecimentos locais, barreiras linguísticas ou não descobrem dentro do tempo necessário o que precisam para satisfazer essas condições

Também podem não ter tempo de encontrar alguém que possa lhes ajudar com o pedido. A lei não oferece o direito da representação ou assistência legal para preparar um pedido. Mesmo que a lei fosse emendada para incluir o direito a representação legal, a preparação de uma declaração detalhada com razão fundamentada para a pedido pode demorar mais de 20 horas e várias semanas ou meses para conseguir as provas de apoio que podem ter que ser trazidas do exterior.

#### 4.2.2 Petições feitas na fronteira

É positivo que as petições de asilo possam ser feitas na fronteira. No entanto, a lei não se manifesta sobre os elementos que constituem um pedido de asilo na fronteira. A lei precisa estabelecer claramente o que constitui um pedido. Para evitar a possível expulsão de um refugiado genuíno que se apresente na fronteira, deve ser incluída na lei uma disposição ampla do que constitui um pedido inicial de asilo. Também é preciso que os oficiais de imigração da Polícia Nacional do Timor Leste (PNTL) estejam extremadamente bem treinados na identificação de possíveis pedidos de asilo e na implementação das leis especiais que a eles podem ser aplicadas.

O Artigo 21 da lei estipula que é recusada a entrada em território nacional de estrangeiros menores quando desacompanhados de quem exerce o poder paternal. Os requerentes que são estrangeiros menores desacompanhados podem sofrer com esta disposição. Embora possa haver certa margem no Artigo 21.2 para permitir sua entrada em território nacional em casos excepcionais, deve ser claramente estabelecido que os menores que estejam procurando asilo sejam permitidos a entrada em território nacional.

### 4.3 Prova de Admissibilidade

#### 4.3.1 Processo Preliminar Sumário

Uma segunda área de preocupação, além das exigências de tempo indevidamente restritivas para apresentar pedidos de asilo, é a imposição de um processo preliminar sumário que se aplica às petições apresentadas dentro do país e nos postos de fronteira, supostamente para “eliminar” certos casos a nível preliminar. Mais uma vez, o JSMP se preocupa que este procedimento possa fazer com que Timor Leste acabe por violar suas obrigações perante a Convenção. A lei estipula que as pessoas podem ser “eliminadas” nos seguintes casos:

- Quando o pedido for considerado não meritório, fraudulento ou abusivo.
- Quando o requerente pode ter o direito a proteção em outro país.

---

<sup>27</sup> A Lei portuguesa na qual se baseiam estas disposições têm um pedido de apresentação de 8 dias, que poderia-se dizer que não é suficiente mas é melhor do que as 72 horas.

- Onde o requerente possa ter cometido um crime de guerra, crime contra a paz, crime sério, não político fora do Timor Leste.
- Onde o requerente tenha sido condenado a três ou mais anos de prisão em Timor Leste e
- Onde o requerente estiver sujeito à deportação de Timor Leste<sup>28</sup>.

O processo de controle coloca Timor Leste em risco de expulsar refugiados genuínos já que estes processos não permitem a consideração individual do pedido do requerente.

#### 4.3.2 Objeções à prova de admissibilidade

A lei estabelece “claros indícios” que um pedido é fraudulento ou constitui uma utilização abusiva do processo de asilo se inclui o uso de documentos falsificados<sup>29</sup>, a destruição de documentos de identidade<sup>30</sup>, a prestação de declarações falsas relacionadas com o objeto do seu pedido<sup>31</sup>, ou a omissão deliberada de já ter apresentado um pedido de asilo em outro país.<sup>32</sup>

Uma vez que estes assuntos são relevantes para a avaliação do pedido de asilo, devem ser incluídos como parte da avaliação substantiva do pedido, nenhum deles deve constituir um teste inicial de admissibilidade. Este teste inicial de admissibilidade pode resultar que Timor Leste acabe por violar sua obrigação fundamental de garantir a não expulsão, nos casos em que um refugiado genuíno deixe de ser identificado por ter sido excluído inadequadamente nesta etapa preliminar.

Muitas vezes os refugiados genuínos vêm-se na obrigação de usar documentos falsos, ou destruir sua documentação, ou realmente não possuem documentação depois de escaparem de seus países de origem. Os refugiados muitas vezes estão sob o controle de contrabandistas, de pessoas que frequentemente aconselham a destruição dos documentos de viagem ou os confiscam antes de chegar ao país de asilo. A um ativista de Burma lhe pode ter sido negado um documento de viagem pelas autoridades burmesas como parte da conduta de perseguição que se sofre em Burma. Por outro lado, na Somália não existe uma autoridade estatal reconhecida que emita documentos de viagem e, portanto, os refugiados não têm outra opção a não ser usar documentos falsos ou nenhum documento para escapar. O uso de documentos falsos ou destruição de documentos de identidade não é uma maneira válida nem relevante de distinguir entre os casos genuínos de refugiados e os que não são.

A lei também busca definir situações, “países seguros” e “países terceiros de acolhimento” onde a pessoa pode ter proteção anterior naquele outro país e, portanto, pode ser excluído do processo de determinação de refugiados nesta etapa de admissibilidade. Os temas de proteção anterior que podem estar à disposição de um requerente de asilo em outro país são uns dos temas mais difíceis de serem estabelecidos e não devem ser parte do processo resumido da tomada de decisão para determinar admissibilidade.

A lei define o “país seguro” como “o país relativo ao qual se possa estabelecer com segurança que, de forma objetiva e verificável, não dá origem a quaisquer refugiados ou relativamente

---

<sup>28</sup> Artigo 94(1) (a)-(e)

<sup>29</sup> Artigo 94(2)(a)

<sup>30</sup> Artigo 94(2)(a)

<sup>31</sup> Artigo 92(2)(a)

<sup>32</sup> Artigo 92(2)(b)

ao qual se pode determinar que as circunstâncias que anteriormente podiam justificar o recurso à Convenção de Genebra de 1951, deixaram de existir”.<sup>33</sup> Essencialmente, isto apoia a criação de uma lista de países para os quais não podem ser feitos pedidos de asilo em caso algum. Embora possam haver alguns países no mundo onde pode-se dizer com segurança que atualmente não originaria um pedido de asilo, sempre existe o risco de “refoulement” onde o mérito individual de um pedido não tenha sido propriamente examinado.

A lei também define o “país terceiro de acolhimento” como outro país onde o requerente de asilo não seja objeto de ameaças e tenha obtido protecção, pedido asilo e sido admitido e protegido contra a expulsão para o país de origem.<sup>34</sup> Embora seja o caso que a protecção para refugiados seja reservada apenas para aqueles que não tenham alternativa em nenhum outro país, precisaria-se um alto nível de conhecimento sobre o nível de protecção e direito de reentrada dado por aquele país terceiro para poder fazer uma avaliação válida sobre se o requerente de asilo deve excluir-se por esta causa.<sup>35</sup> Não é provável que as autoridades de imigração do Timor Leste estejam equipadas com o conhecimento necessário dos sistemas de vistos e de protecção de outros países para poder realizar determinações resumidas de admissibilidade sob esta disposição.

#### 4.3.3 Procedimento para a prova de admissibilidade

Para aqueles que fazem o pedido desde Timor Leste, o Diretor nacional da PNTL deve decidir sobre a admissibilidade do pedido em 20 dias<sup>36</sup>. A ausência de da decisão dentro deste prazo resulta na admissão automática do pedido<sup>37</sup>. O requerente de asilo deverá ser informado de qualquer decisão de recusa da admissibilidade em 24 horas, e advertido que deve sair de Timor Leste em 10 dias ou ser deportado<sup>38</sup>. O ACNUR também deve ser informado da decisão<sup>39</sup>. Um recurso de apelação da decisão pode ser requerido em até 5 dias, ao Ministro do Interior<sup>40</sup> há também uma prévia obrigação de informar o direito do recurso de apelação<sup>41</sup>. O Ministro deve, pessoalmente, decidir sobre a apelação em 48 horas<sup>42</sup>. A decisão do Ministro pode ser apelada a um tribunal em até 8 dias<sup>43</sup>. Ademais, não fica claro como o requerente pode exercer o direito de apelação se não houver requerimento para ser informado ou informada da decisão do Ministro, nem do direito de apelação a um tribunal ou período de tempo para fazê-lo.

Para os que pedem asilo na fronteira, o requerente permanece na área internacional da fronteira enquanto espera a decisão sobre sua admissibilidade<sup>44</sup>. Isto exigirá que Timor Leste construa instalações de espera para as pessoas, na área internacional, a fim de acatar o Artigo 11 da lei que assegura aos requerentes de asilo, até a decisão final do pedido, condições de

---

<sup>33</sup> Artigo 94(3)(a)

<sup>34</sup> Artigo 94(3)(b)

<sup>35</sup> Por exemplo, se uma pessoa do Irã é concedida um visto de “protecção temporária” pelas autoridades asustralianas, é muito difícil que um oficial de imigração de Timor Leste saiba que essa pessoa não tem direito de re-entrar a Austrália e portanto a recusa de estudar seu pedido de asilo pode resultar em que a pessoa seja retornada ao Irã e torturada.

<sup>36</sup> Artigo 95(1)

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Artigo 96(1)

<sup>39</sup> Artigo 95(2)

<sup>40</sup> Artigo 97(1)

<sup>41</sup> Artigo 96(2)

<sup>42</sup> Artigo 97(2)

<sup>43</sup> Artigo 97(2)

<sup>44</sup> Artigo 101(1)

dignidade humana. A decisão sobre a admissibilidade do pedido é o mesmo que o anterior, mas em um tempo mais curto.

ACNUR deve ser informado do pedido de asilo e tem 48 horas para entrevistar o requerente<sup>45</sup>. O Diretor nacional da PNTL deve decidir sobre o pedido entre 2 e 5 dias<sup>46</sup>. Caso não haja decisão dentro deste tempo, o requerente é admitido automaticamente a Timor Leste<sup>47</sup>. Tanto o requerente como ACNUR devem ser informados da decisão<sup>48</sup>, mas não há nenhuma informação quanto ao tempo para a notificação. O requerente pode apelar da decisão de recusa de admissibilidade do pedido ao Ministro, até 24 horas após a notificação da decisão<sup>49</sup>. ACNUR tem 24 horas para submeter comentários por escrito sobre a decisão do Diretor Nacional<sup>50</sup>. O Ministro depois tem 24 horas para tomar a decisão final<sup>51</sup>. Não há recurso de apelação a um tribunal a respeito da decisão de admissibilidade. Estes prazos são muito confusos e, sem dúvida, vão resultar em violações dos prazos estabelecidos.

***Recomendação 9. Todas as disposições de controle de entrada devem ser removidas tanto quando aplicadas no interior ou quanto na fronteira ao país para que o verdadeiro mérito de cada pedido de asilo possa ser cuidadosamente examinado. Caso sejam mantidas as disposições de controle, não devem haver diferenças entre os pedidos feitos no país e os feitos na fronteira e todas as considerações sobre prazos para a tomada de decisão devem ser reavaliadas para assegurar-se de que ofereçam tempo para a tomada de decisões legítimas e com a devida consideração.***

***Recomendação 10. Em relação aos dispositivos sobre os requerentes que se encontrem no país e necessitem interpor uma apelação ao Ministro, o requerente deve ter o direito de ser informado da decisão e o direito de apelação. O prazo para interpor recurso ao tribunal deve ser especificado. Em relação aos dispositivos dos requerentes que se encontrem na fronteira, deve ser incluído o prazo em que o requerente e a ACNUR devem ser informados sobre a decisão e o direito de apelação.***

#### **4.4 Processo para a tomada de decisão**

Esta é sem dúvida a fase mais importante do processo quando deve ser determinado se o requerente de asilo tem um medo de perseguição fundamentado devido a sua opinião política, raça, religião, nacionalidade ou integração em certo grupo social e não tem a proteção de nenhum outro país<sup>52</sup>. As diligências requeridas e a instrução do processo do Departamento de Migração da PNTL têm um prazo de 60 dias, que pode ser prorrogável por mais 60 dias<sup>53</sup>. O JSMP preocupa-se com a falta de garantias processuais na lei. For exemplo, o requerente não possui o direito a uma audiência. ACNUR, mas não o requerente, tem a oportunidade de participar e pedir informação durante o processo de instrução<sup>54</sup>. Observa-se que o requerente e ACNUR recebem uma cópia da proposta que é enviada da PNTL ao Ministério do Interior e podem fazer comentários em cinco dias. Não obstante, não é imposta uma obrigação de comunicar ao requirente as razões da decisão tomada.

---

<sup>45</sup> Artigo 99(1)

<sup>46</sup> Artigo 99(3)

<sup>47</sup> Artigo 101(3)

<sup>48</sup> Artigo 99(4)

<sup>49</sup> Artigo 100

<sup>50</sup> Artigo 100(2)

<sup>51</sup> Artigo 100(1)

<sup>52</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 1A(2) e Protocolo Opcional, Artigo 1(2)

<sup>53</sup> Artigo 103(2)

<sup>54</sup> Artigo 103(3)

O requerente e ACNUR são informados da decisão do Ministro<sup>55</sup>, inclusive do direito de apelação ao Tribunal de Recurso<sup>56</sup> que deve ser interposta em até 20 dias<sup>57</sup>. A lei não especifica causas para a apelação, nem se o prazo para a apelação começa a partir da decisão ou da notificação. Os requerentes que não são concedidos asilo e não apelam, recebem um prazo de cortesia de 30 dias para abandonar o país<sup>58</sup>, depois do qual, se não obtiverem um outro visto, se darão início aos procedimentos de deportação.

A representação ou assitência legal para o requerente não se encontra disposta na lei. Como ACNUR tem seu próprio mandato e, em essência, conduzirá sua própria avaliação do pedido, não atua como representante do requerente. Como a maioria dos requerentes de asilo têm poucos recursos financeiros, é muito importante que tenham direito à assistência legal e que os advogados que trabalhem com esses serviços recebam treinamento especial para preparar pedidos de asilo e para dar apoio aos requerentes ao longo do processo. Já que o processo não dá aos requerentes o direito de serem ouvidos em uma entrevista pessoal ou em uma audiência, a qualidade dos pedidos escritos serão ainda mais importantes.

O serviço gratuito de intérpretes profissionais é outro elemento essencial para garantir que o requerente de asilo possa comunicar-se com seu advogado, ACNUR e os tomadores de decisão. A tradução de correspondência essencial, por exemplo a decisão e informação sobre o direito de apelação, deve ser oferecida, ou no mínimo, lida ao requerente em uma língua que entenda.

Dada a grande importância de garantir a identificação apropriada dos refugiados, a lei deve garantir a alta qualidade na tomada de decisão e um alto padrão de justiça processual. Resta ver até que ponto o Departamento de Migração da PNTL é capaz de desenvolver investigações e instruções, pesquisa sobre a situação do país e análise dos princípios relevantes e as decisões sobre o direito dos refugiados necessárias para fazer recomendações de qualidade. É improvável que o Ministro tenha a sua disposição recursos para verificar ou investigar mais sobre os assuntos que a PNTL não tenha explorado plenamente. Além do mais, o Ministro não teria tempo para fazer essas verificações já que tem apenas oito dias para chegar a uma decisão final.

É um grande defeito da lei que o requerente de asilo não tenha o direito de receber por escrito os motivos da decisão<sup>59</sup>. Sem motivos, os tomadores de decisão não prestam contas a ninguém pelas decisões tomadas e essa falta de transparência não incentiva uma tomada de decisão de alta qualidade. Além disso, será impossível que os tribunais, que são os responsáveis pela fiscalização das decisões da PNTL e do Ministro do Interior, determinem se as decisões foram tomadas nos termos da lei ou não. Além do mais, será impossível para os requerentes apresentar as causas relevantes para o recurso de apelação já que apenas podem adivinhar quais podem ter sido as causas da recusa.

O Artigo 87 da lei permite ao cônjuge e aos filhos menores o benefício de qualquer extensão de asilo. É importante garantir que a lei reconheça o direito à unificação familiar, e a que um

---

<sup>55</sup> Artigo 104(2)

<sup>56</sup> Artigos 104(1) e (2)

<sup>57</sup> Artigo 104(1)

<sup>58</sup> Artigo 105(1)

<sup>59</sup> O Artigo 104 oferece apenas a obrigação de notificar a decisão, mas não os motivos da decisão.

filho não seja separado de pai e mãe<sup>60</sup>. A lei atualmente não prevê as circunstâncias da criança numa família que está decidida a ser refugiada e, portanto, pode estar violando a Convenção dos Direitos da Criança. A lei não permite aos pais ou irmãos da criança obter também o benefício da extensão de asilo. Essa situação pode levar à separação da unidade familiar e, possivelmente, deixará uma criança refugiada em Timor Leste sem seus familiares imediatos. Também pode ser útil ampliar a definição dos que podem obter benefícios da extensão a aqueles que são dependentes da unidade familiar, tais como os avós, ou outros parentes que sejam financeira, emocional ou fisicamente dependentes de algum membro da unidade familiar.

***Recomendação 11. O requerente deve ter o direito de representação legal e de serviços de intérpretes profissionais durante todo o processo.***

***Recomendação 12. O requerente deve ter o direito a uma audiência, na forma de entrevista com a pessoa responsável de tomar a decisão, na qual participe o representante legal do requerente, a ACNUR e um intérprete qualificado, se for necessário.***

***Recomendação 13. Todos os prazos ao longo do processo devem ser revisados para assegurar-se de que sejam suficientes para a tomada de decisões legítimas e com a devida consideração e com tempo razoável para que o requerente e seus advogados preparem material de apoio.***

***Recomendação 14. O requerente deve ter o direito de receber justificativa por escrito da decisão que inclua um resumo dos factos e provas consideradas, a decisão dos factos relevantes e da aplicação da lei correspondente, assim como da decisão final.***

***Recomendação 15. Deve ser esclarecido se o prazo para a apelação começa a partir da decisão ou da notificação.***

#### **4.5 Requerimento de carácter pessoal para o estado de refugiado**

A imposição de requerimentos, além da necessidade de estabelecer um medo justificado de perseguição, deve ser cuidadosamente examinada, já que podem trazer a consequência de negar a essa pessoa a proteção e, portanto, resultar no retorno da pessoa ao país onde enfrenta perseguição.

O Artigo 86 proíbe conceder estado de refugiado a certas categorias de pessoas.

- *Aqueles que tenham praticado actos contrários aos interesses fundamentais ou à soberania da República Democrática do Timor Leste (RDTL).* Esta disposição não ilustra os limites legais da concessão de asilo imposta pela Convenção sobre Refugiados. Além do mais, é demasiadamente vaga e pode facilmente ser manipulada com motivos inadequados se a presença ou o pedido de um requerente de asilo for inconveniente ao Governo ou outras pessoas.
- *Aqueles que tenham cometido crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, ou praticado actos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. Onde exista o perigo comprovado ou ameaça justificada para a segurança*

---

<sup>60</sup> O Artigo 9(1) da Convenção dos Direitos da Criança trata do fato de que as crianças não devem ser separadas dos seus pais. O preâmbulo, os Artigos 5, 10 e 18 da mesma Convenção fala sobre a unidade familiar como a unidade fundamental da sociedade que deve ser protegida pelo Estado.

*interna ou externa, ou para a ordem pública*<sup>61</sup>. Estas disposições são mais ou menos coerentes com os Artigos 1F(a), Artigo 1F(c) e Artigo 32 da Convenção sobre Refugiados, respectivamente.

- *Aqueles que tenham cometido crimes dolosos de direito comum puníveis com pena de prisão superior a 3 anos.* Esta disposição pode levar os refugiados a serem inadequadamente excluídos de proteção. Muitos países que produzem refugiados perseguem seus cidadãos devido a suas opiniões políticas, religião, etc., incluindo as leis que não alcançam as normas internacionais e que resultam em prisão. Por exemplo, segundo esta lei, um político timorense que fuja da perseguição indonésia seria excluído porque teria sido condenado por delitos puníveis com pena de prisão superior a 3 anos, de acordo com a lei indonésia. Ou um caso menos polêmico, um ativista a favor da paz, ou um homossexual encarcerado devido a sua opinião política ou sexualidade no país que o persegue, seria excluído conforme esta lei. Além disso, a lei não leva em consideração a sentença imposta. Por exemplo, a pena máxima por um delito pode ser de 3 anos, mas a pessoa pode ter sido condenada a apenas 6 meses; mesmo assim essa pessoa seria excluída. Por último, esta disposição está fora das exclusões permitidas que oferece a Convenção sobre Refugiados que permite a recusa do estado apenas quando a pessoa tiver cometido um “grave crime de direito comum fora do país que o recebeu, antes de ser aceito como refugiado”, e não excluído na base de delitos cometidos dentro do país anfitrião. Apesar disto, muitos países impõem mais requerimentos de caráter nos refugiados em contravenção da Convenção sobre Refugiados, portanto a prática estatal comum não é um bom exemplo neste sentido.

***Recomendação 16. O Artigo 1F da Convenção sobre refugiados define exhaustivamente as razões permitidas para a exclusão da proteção oferecida na Convenção, portanto, a Lei deve adotar o texto dessas disposições e remover todo o resto.***

***Recomendação 17. A Convenção para Refugiados utiliza “grave crime de direito comum” como a norma de exclusão. A disposição atual inclui um âmbito muito maior de crimes do que os sancionados pela Convenção. Sugere-se que caso Timor Leste ainda queira impor requerimentos de caráter além dos permitidos pela Convenção (que depois podem ser recusados por inconstitucionalidade) o texto deve, pelo menos, ser mudado para exigir que o crime seja um grave crime de direito comum cometido fora do país que de asilo. Além disso, deve-se levar em consideração e basear a exclusão nas sentenças que realmente foram cumpridas e não as penalidades máximas, e colocar um prazo limite no impacto da sentença para evitar a exclusão de todos os casos por tempo indefinido.***

## **4.5 Suspensão do estado de refugiado**

### **4.5.1 Fundamentos**

Dadas as graves consequências que podem emanar de uma decisão incorreta de cancelar um estado de refugiado, é essencial que tenha sido implementado o critério apropriado para a suspensão e as garantias processuais para assegurar que não se tomem decisões incorretas que levem Timor Leste a violar suas obrigações com os refugiados. A Lei prevê 10 causas para cancelar o estado de refugiado, algumas polêmicas e outras não, à medida em que refletem as normas da Convenção sobre Refugiados. Embora sejam relevantes para a maioria dos

---

<sup>61</sup> Artigo 86 a-d.

aspectos da implementação da lei de asilo, a primacia dos Artigos 109 e 68, que proíbem a deportação de uma pessoa para "país onde o estrangeiro possa ser perseguido com risco de vida, por motivos étnicos, religiosos, de nacionalidade, grupo social ou idéias políticas"<sup>62</sup>, ou "onde sua liberdade corra risco de qualquer das causas que constituam fundamento para a concessão de asilo"<sup>63</sup> são essenciais ao considerar a implementação da suspensão.

#### 4.5.2 Procedimento

Uma fragilidade fundamental desta lei é a falta de garantias processuais para as decisões relacionadas com a cessação do estado de refugiado. Conforme mencionado acima, a decisão de cancelar o estado de refugiado é muito séria e pode trazer consequências de vida ou morte para o refugiado. Um nível muito alto de justiça processual pode oferecer proteção contra as decisões incorretas. As claras omissões processuais na lei atual são:

- a ausência de disposições de notificação para que o refugiado saiba que sua situação está sendo reavaliada. O refugiado tem o direito de responder ou comentar sobre informação adversa que esteja sendo avaliada dentro de um tempo razoável. Embora a lei dê o direito à ACNUR de ser informada e fazer comentários em 5 dias<sup>64</sup>, o refugiado não tem esse direito.
- O direito de uma decisão por escrito que contenha um resumo dos fatos usados como base para a decisão, e os fundamentos da decisão nos termos da lei.
- O direito de ser informado do recurso de apelação e seu prazo. Há um recurso de apelação ao Tribunal de Recurso em até 20 dias da decisão e tem o efeito de suspensão da execução<sup>65</sup>. (Não fica claro se o prazo para a apelação começa a partir da própria decisão ou da notificação da decisão.)

***Recomendação 18. As razões para a suspensão da condição de refugiado devem ser emendadas para refletir a Convenção sobre Refugiados que já define esta área exaustivamente.***

#### 4.5.3 Impacto da perda do direito de asilo

O Artigo 108 estabelece de forma confusa o impacto da perda do direito de asilo. Para aqueles que perdem o direito de asilo devido a sua participação em atos ou atividades proibidas nos termos desta lei, a perda do estado provoca resultados mais severos: a deportação sem que a pessoa possa permanecer com um visto existente ou solicitar um outro tipo de visto ou estado de residência para o qual poderia solicitar. Presume-se que esta disposição deve ser moderada pela proibição da deportação de qualquer pessoa para um país onde possa sofrer perseguição por motivos étnicos, religiosos, de nacionalidade ou grupo social ou idéias políticas<sup>66</sup>, no entanto, isto deve ser estabelecido explicitamente.

***Recomendação 19. As disposições relacionadas com o impacto da perda do direito de asilo são confusas, complicadas e desnecessárias. Devem portanto ser removidas. Caso sejam mantidas, deve-se esclarecer o fato de que a proibição da deportação de uma pessoa para onde possa ser perseguida prevalece sobre outras disposições.***

---

<sup>62</sup> Artigo 68

<sup>63</sup> Artigo 109

<sup>64</sup> Artigo 110(2)

<sup>65</sup> Artigo 110(3)

<sup>66</sup> Artigo 68



## 4.6 Apoio social para os requerentes de pedido de asilo e refugiados

Os requerentes de asilo muitas vezes chegam ao país anfitrião sem os meios para se manter, portanto o direito a receber apoio, ou o direito ao trabalho são frequentemente tão vitais quanto o direito de pedir asilo ou ter acesso a garantias processuais. Nos termos da Convenção sobre Refugiados, os refugiados e os requerentes de asilo têm direito ao mesmo tratamento em relação à assistência pública e acesso às escolas primárias que são oferecidas aos nacionais<sup>67</sup>.

Em relação ao direito de trabalho, a Convenção sobre Refugiados exige que o país anfitrião conceda aos refugiados e requerentes de asilo “o tratamento tão favorável como o concedido aos nacionais, nas mesmas circunstâncias<sup>68</sup>”, e deverão dar “consideração benevolente” ao atribuir-lhes os mesmos direitos trabalhistas dos nacionais.<sup>69</sup>

A lei não concede aos requerentes de asilo o direito ao trabalho. Sem segurança social ou o direito ao trabalho, os requerentes de asilo podem, de fato, terem negados os meios de sobrevivência enquanto esperam o resultado do seu pedido. Isto também pode ser uma violação da Convenção.

Conforme ressaltado em outra parte, outra omissão importante na Lei é a ausência do direito de serviços de intérpretes profissionais ao longo do processo, e o direito à representação legal, inclusive a nomeação de um advogado quando o requerente não tem condições para pagar.

Uma grande omissão na lei é a falta de concessão de direitos sociais para aqueles que tenham recebido estado de refugiado além “dos mesmos direitos que os residentes estrangeiros” na RDTL<sup>70</sup> que não são esclarecidos na lei.

***Recomendação 20. A Lei deve sofrer emendas para conceder aos requerentes de asilo o direito pleno ao trabalho, serviços de intérpretes, representação legal e acesso ao sistema de saúde pública e educação disponível durante o tempo em que durar o processo de solicitação. A lei deve ser emendada para assegurar que esses direitos perdurem, caso a pessoa receba o estado de refugiado.***

## 5. Expulsão

### 5.1 Fundamentos para a expulsão

A decisão de expulsar traz consigo consequências muito sérias que muitas vezes impacta negativamente na relação e unidade familiar da pessoa, sua vida social e profissional. A decisão de expulsão também proíbe a entrada novamente ao país indefinidamente, ou por períodos longos. A decisão da expulsão também pode afetar os direitos de outros além da pessoa a ser deportada, incluindo sua família, mais especialmente o cônjuge e os filhos. As normas internacionais são aplicadas quando o deportado é requerente de asilo ou refugiado, pois é quando a importância da decisão é consideravelmente maior. Por estes motivos, é necessário examinar minuciosamente as disposições de deportação na lei para determinar se

---

<sup>67</sup> Artigos 22 e 23 da Convenção sobre Refugiados

<sup>68</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 17(1)

<sup>69</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 17(3)

<sup>70</sup> Artigo 89

oferece suficientes garantias inclusive fundamentos claros, necessários e legítimos para a expulsão, assim como garantias processuais para diminuir o risco de uma decisão incorreta e o direito adequado de apelação para garantir fiscalização do poder.

O fundamento para a expulsão, nos termos da lei, se refere ao estrangeiro que:

- Entre e permaneça ilegalmente no território nacional
- Cometa actos contra a segurança nacional, a ordem pública ou a boa moral.
- Constitua uma ameaça para os interesses e a dignidade da RDTL ou seus cidadãos
- Interfira de maneira abusiva no exercício do direito de participação política reservada para os cidadãos da RDTL ou sejam responsáveis pela comissão ou omissão de actos proibidos a estrangeiros nos termos desta lei
- Cometeram actos que, se fosse do conhecimento das autoridades da RDTL, teria proibido a entrada no território nacional<sup>71</sup>.

Além do mais, o JSMP compreende que uma série de cidadãos que retornaram mas não puderam comprovar sua cidadania em tempo relevante, já foram deportados de volta ao Timor Ocidental, contra o Artigo 35 da Constituição de Timor Leste que proíbe a deportação dos seus cidadãos.

## **5.2 Comentários sobre os fundamentos relacionados com os requerentes de pedido de asilo, refugiados e estrangeiros “comuns”**

Há uma preocupação particular com os refugiados e os requerentes de asilo que são sujeitos a causas fundamentadas para a expulsão, devido ao risco de danos sério que podem sofrer se forem deportados. A expulsão de um requerente de asilo de volta ao país do qual conseguiram ou estão pedindo asilo constitui uma violação do Artigo 33 da Convenção sobre Refugiados “Proibição de expulsão” de um refugiado ou requerente de asilo a qualquer país onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.” A única excepção a esta proibição é quando o refugiado ou requerente de asilo põe em perigo a segurança nacional e ordem pública<sup>72</sup>, ou por ter sido "objecto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do país em questão<sup>73</sup>.” Nestas situações, o refugiado ou requerente de asilo deve ter a oportunidade de procurar entrada legal em um outro país<sup>74</sup>.

Alguns desses fundamentos entram em conflito com outras disposições para refugiados e requerentes de asilo nos termos da lei, portanto, é muito importante que a lei seja emendada para refletir a precedência dada às provisões de protecção para os requerentes de asilo. Não fazer isto pode fazer que as disposições sejam inconstitucionais.

- *Entrada ou permanencia ilegal no território nacional.* Esta disposição entra em conflito com a protecção dos requerentes de asilo que dispõe que qualquer procedimento para entrada ilegal deverão ser suspensos quando apresentam um pedido de asilo<sup>75</sup>. Deve-se esclarecer que esta disposição beneficente prevalece sobre o fundamento geral de expulsão. Estas preocupações não se aplicam para os “estrangeiros comuns”, já que um Estado soberano claramente tem o direito de

---

<sup>71</sup> Artigo 63(a)-(e)

<sup>72</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 32(1)

<sup>73</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 33(2)

<sup>74</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 33(3)

<sup>75</sup> Artigo 93(1)

expulsar quem entre ou permaneça ilegalmente em território nacional, sempre que haja garantias processuais e reavaliação independente.

- *Cometa actos contra a segurança nacional, a ordem pública ou a boa moral.*
- *Constitua uma ameaça para os interesses e a dignidade da RDTL ou seus cidadãos* Este estilo de fundamentos de “ordem pública” e “interesses nacionais” já foram discutidos na secção 3.5 deste relatório. As mesmas preocupações aplicam-se neste caso.
- *Interferencia de maneira abusiva no exercício do direito de participação política reservada para os cidadãos da RDTL. Ou responsabilidade pela comissão ou omissão de actos proibidos a estrangeiros nos termos desta lei.* Como foi discutido em outra parte, muitas das proibições para estrangeiros são inconstitucionais e devem ser removidas. Da mesma forma, não devem ser fundamentos para a deportação de refugiados ou requerentes de asilo ou para “estrangeiros comuns”.
- *Cometeram actos que, se fosse do conhecimento das autoridades da RDTL, teria proibido a entrada no território nacional.* Embora seja permitido em relação a estrangeiros “comuns”, sempre que haja garantias processuais e direito de apelação adequado, este fundamento não representa dificuldades em relação aos refugiados e requerentes de asilo. Segundo a Convenção sobre Refugiados, a única razão de carácter para a expulsão de um refugiado ou requerente de asilo é a comissão de “um crime ou delito particularmente grave que constitua ameaça<sup>76</sup> para a comunidade ou por razões de segurança nacional ou ordem pública<sup>77</sup>. Algumas razões para recusar a entrada que consta do Artigo 29 são mais amplas do que isto, como por exemplo a prévia expulsão do território nacional ou por ter sido condenado a pelo menos um ano de prisão, que portanto não deverão ser permissíveis.

***Recomendação 21. Deve-se inserir uma disposição esclarecendo o fato de que os refugiados e os requerentes de asilo não sejam sujeitos aos dispositivos gerais de expulsão. Deve-se também estabelecer bases especiais para a expulsão para os requerentes de asilo e refugiados refletindo o texto do Artigo 32 da Convenção sobre Refugiados, que prevê exaustivamente os motivos fundamentados para a expulsão de um refugiado.***

***Recomendação 22. Caso os refugiados e os requerentes de asilo permaneçam sujeitos às disposições gerais de expulsão, duas disposições novas devem ser inseridas. Uma deve esclarecer que os motivos da entrada ou presença ilícita não se aplica à pessoa que tenha submetido um pedido de asilo<sup>78</sup>. Uma segunda disposição deve alargar a proibição de expulsão de refugiados para um país onde sua liberdade corra riscos<sup>79</sup>. Esta garantia deve ser dada a todos os refugiados, seja por enfrentarem a possibilidade de expulsão devido às disposições gerais de deportação, ou devido à suspensão do estado de refugiado<sup>80</sup>.***

***Recomendação 23. Deve ser estabelecido um mecanismo para assegurar que antes da expulsão de um requerente que não tenha recebido asilo ou um refugiado que tenha perdido sua condição de refugiado, que qualquer circunstância humanitária, inclusive***

---

<sup>76</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 33(2)

<sup>77</sup> Convenção sobre Refugiados, Artigo 32

<sup>78</sup> Que o Artigo 68 prevaleça sobre os fundamentos gerais para a expulsão.

<sup>79</sup> Veja o Artigo 109

<sup>80</sup> Actualmente esta segurança oferecida pelo Artigo 109 se aplica apenas aos refugiados que perderam sua condição de refugiado devido às cláusulas de cessação e não inclui ao que estão sujeitos a expulsão por fundamentos gerais de expulsão.

*pedidos não vinculados à Convenção, deverá ser avaliado a fim de averiguar se a pessoa está em risco de ser torturada no país receptor por qualquer motivo.*

**Recomendação 24.** *Deve ser estabelecido um mecanismo para assegurar que o impacto em qualquer criança afetada pela decisão de expulsão seja examinado e que o interesse primordial seja considerado no melhor interesse da criança. O direito da criança de não ser removida do lado de nenhum dos seus pais também deve ser garantido<sup>81</sup>.*

**Recomendação 25.** *Deve-se definir ainda mais os motivos para a expulsão para que obedecem às provas de objetividade e proporcionalidade. Os motivos relacionados com as atividades proibidas para estrangeiros devem ser removidos, por serem provavelmente inconstitucionais e envolverem uma penalidade por exercício de direitos humanos fundamentais.*

### **5.3 O processo e a justiça processual em relação às disposições de expulsão**

Antes de iniciar os procedimentos de expulsão, os estrangeiros que tenham entrado em conflito com o Artigo 63 podem, por meio do Diretor Nacional da PNTL ou seu delegado<sup>82</sup>, receber directrizes para deixar o território<sup>83</sup> entre 24 horas e 10 dias<sup>84</sup>. O descumprimento desta notificação implica na imediata abertura de processo de expulsão com a aplicação das medidas detentivas e coactivas previstas na lei para efetuar a expulsão<sup>85</sup>.

#### **5.3.1 Processo de instrução e decisão**

A lei autoriza a participação de uma série de autoridades com capacidade de tomar decisões num processo de expulsão. O Chefe do Departamento de Migração da PNTL tem autoridade para iniciar a decisão de expulsão; o Diretor Nacional da PNTL tem a autoridade de rejeitar os procedimentos de expulsão (não obstante, não são estabelecidas as razões), o Ministro do Interior tem a autorização para tomar decisões de expulsão e o Departamento de Migração da PNTL tem o poder de execução da lei nas decisões de expulsão. Apesar de todos esses actores, não fica claro quem é responsável pela condução do processo de instrução ou pelas recomendações iniciais que são de tamanha importancia em relação à expulsão. Estas responsabilidades devem ser esclarecidas já que são aspecto importante do “devido processo de lei” que é garantido conforme o Artigo 71(2).

É louvável que o Artigo 73 proporcione ao estrangeiro, sujeito ao processo de expulsão, o direito a uma audiência durante a etapa de instrução do processo gozando “de todas as garantias de defesa”. A lei, no entanto, não especifica a natureza da audiência, o direito a receber e comentar sobre informação adversa, nem vai até o ponto de oferecer o direito de representação legal por defensor público se o estrangeiro não tiver meios suficientes para contratar particularmente um advogado. O Artigo 73(2) subentende que o estrangeiro pode sugerir a auto responsável quem toma a decisão de que certas averiguações podem ser feitas, mas não há obrigação por parte de quem toma a decisão de responder às sugestões “quando julgue suficientemente provados os factos alegados”.

---

<sup>81</sup> Artigo 9(1) Convenção sobre os Direitos da Criança

<sup>82</sup> Artigo 64(3)

<sup>83</sup> Artigo 64(1)

<sup>84</sup> Artigo 64(4)

<sup>85</sup> Artigo 64(2)

Como foi dito anteriormente, a decisão de expulsão é da competência do Ministro do Interior<sup>86</sup>. Se a decisão é a expulsão, emite-se uma ordem de expulsão para o expulsando a qual deve incluir os fundamentos<sup>87</sup>, as obrigações legais do expulsando<sup>88</sup>, o direito de recurso e o prazo para a sua interposição<sup>89</sup>, o documento utilizado para entrar em Timor Leste com a indicação do respectivo prazo<sup>90</sup> e uma indicação do país para onde o estrangeiro deve ser encaminhado<sup>91</sup>. Esta disposição é louvável e necessária para que o deportado possa necessariamente desfrutar dos seus direitos, conforme o Artigo 68, e submeter uma solicitação de que pode ser perseguido se for encaminhado para esse país.

### **5.3.2 Apelação, direito de suspensão e proibição de re-entrada**

O deportado tem o recurso de apelação ao Tribunal de Recurso da decisão, em até 10 dias da data da notificação. No entanto, o Artigo 77 garante que a ordem de deportação só pode ser suspensa ou adiada 48 horas, prorrogáveis até 96 horas (a ordem de expulsão pode ser executada a qualquer momento depois de vencido este prazo), portanto, deve ser encaminhada uma apelação em 48 horas para garantir que o deportado permaneça na jurisdição e, portanto, passível de submeter uma apelação. Uma pessoa não deve ser deportada antes de esgotado o prazo, ou não realizado o direito de apelação, portanto a suspensão da execução deve ser estendida para 10 dias.

Mesmo se a apelação for submetida, isto não garante necessariamente a suspensão da ordem de expulsão. O Artigo 76(2) oferece suspensão da ordem de expulsão apenas aos estrangeiros que tenham entrado e permanecido legalmente em Timor Leste ou sejam residentes legais<sup>92</sup>. Isto significa que a pessoa que não se encaixa nestas categorias (isto é., um residente temporário, ou uma pessoa com visto de estudante, de negócios ou turista ou uma pessoa cujo visto pode ter vencido em algum momento) pode ser expulsa apesar de submeter uma apelação ao Tribunal de Recurso. A utilidade limitada da disposição de suspensão pode torná-la inconstitucional já que impacta na jurisdição do Tribunal de Recurso e pode, portanto, violar a separação de poderes. Além disso, deportar a uma pessoa que tenha apelado da decisão ao tribunal, pode constituir desacato a esse tribunal. A disposição da suspensão deve ser aplicada a todas as decisões de expulsão e este artigo deve ser emendado desta maneira.

Os deportados ficam sujeitos a uma proibição de re-entrada por um período entre 3 a 10 anos<sup>93</sup>. A lei não estipula quem está autorizado a decidir sobre a duração da proibição de re-entrada, nem o critério no qual fundamentar esta decisão. A lei também não estipula se a decisão relacionada com a proibição de re-entrada pode ser apelada. Estas deficiências devem ser corrigidas. A violação de uma proibição de re-entrada é um crime punível com prisão de até 2 anos e o Tribunal deve decretar a expulsão obrigatória<sup>94</sup>.

### **5.3.3 Expulsão como punição criminal**

Uma extensão significativa desta noção de expulsão imposta como parte de uma punição por um crime consta do Artigo 65, no qual o tribunal tem a competência para determinar a

---

<sup>86</sup> Artigo 74(1)

<sup>87</sup> Artigo 74(2)(a)

<sup>88</sup> Artigo 74(2)(b)

<sup>89</sup> Artigo 75

<sup>90</sup> Artigo 74(2)(c)

<sup>91</sup> Artigo 74(2)(d)

<sup>92</sup> Artigo 76(2)

<sup>93</sup> Artigo 69

<sup>94</sup> Artigo 78

expulsão como parte da punição criminal em certas circunstâncias, tomando a ordem de expulsão fora dos requerimentos do “devido processo de lei” que estabelece a lei. O tribunal tem competência (em base discrecional) para emitir ordens de expulsão além das penalidades “normais” quando o estrangeiro for condenado a um crime doloso punível com pena superior a 6 meses de prisão<sup>95</sup>.

Há uma série de preocupações relacionadas com estas disposições. Em primeiro lugar, a expulsão é um processo administrativo e não deve ser confundido nem comparado com os procedimentos penais assim como uma pena não deve ser imposta por um juiz que está ouvindo um caso penal. O juiz deve completar o procedimento penal da mesma forma, independentemente se o suspeito for nacional ou estrangeiro, e depois começar o processo de deportação como procedimento administrativo, uma vez que a etapa da sentença tenha sido completada, caso o estrangeiro não obedeça aos requerimentos de caráter.

Mesmo antes de iniciar esta lei, os Tribunais de Distrito vêm regularmente tomando decisões ilegais de expulsão pois atualmente não têm jurisdição relativa à expulsão. Algumas ordens de expulsão já foram executadas apesar dos estrangeiros estarem em etapa anterior ao juízo indo *contrário* a suposição de inocência. Até agora, até os Fiscais já tomaram decisões de expulsão, um poder que claramente está fora da sua competência. Os procedimentos penais e administrativos para a expulsão devem ser separados claramente para evitar este tipo de abusos.

Em segundo lugar, a lei pode gerar uma discrepância significativa entre uma verdadeira sentença com pena de prisão e a sentença estipulada por lei. O texto deve ser emendado para indicar a verdadeira sentença estipulada, por exemplo "é condenado por crime doloso com pena superior a 6 meses de prisão".

***Recomendação 26. A autoridade responsável pela decisão e recomendações a respeito do processo devem ser esclarecida.***

***Recomendação 27. A suspensão ou prorrogação da execução de uma ordem de expulsão deve ser sincronizada com o prazo de apelação (isto é deve estender por 10 dias). Uma apelação a uma ordem de expulsão `a instância superior deve suspender todas, e não apenas algumas, ordens de expulsão.***

***Recomendação 28. A tomada de decisão e o critério para estabelecer a extensão de uma proibição de entrada devem ser especificadas e se existe um recurso de apelação em relação a esta decisão.***

***Recomendação 29. Os tribunais não devem possuir poderes para impor a expulsão como parte de uma sentença de direito penal. A deportação baseada em caráter deve receber um processo administrativo diferente.***

***Recomendação 30. O critério para a expulsão baseada no caráter pessoal do requerido deve ser re-examinado para assegurar que aqueles que tenham sido condenados segundo leis de outros países que não obedeçam as normas internacionais, não sejam excluídos. Além disso, o critério para a expulsão deve ser baseado nas verdadeiras sentenças de***

---

<sup>95</sup> O Artigo 65.a, 65.b e 65.c aumenta a pena permitida para residentes dependendo do tempo de residência. Se inferior a 4 anos, a pena máxima permitida é 1 ano de prisão, se a pessoa é residente por mais de 4 anos, a pena permitida é de 3 anos de prisão.

*prisão recebidas e não nas sentenças máximas para algum delito específico. Além do mais, deve-se considerar apenas penas de delito penal dentro de um prazo específico.*

#### **5.3.4 Medidas restrictivas que se aplicam durante o processo de deportação**

Os estrangeiros que entrarem ou permanecerem ilegalmente em Timor Leste podem ser apreendidos pela polícia e apresentados a um tribunal em 48 horas<sup>96</sup>. Esta é uma garantia excelente e essencial que assegura que qualquer apreensão, seja criminal ou administrativa, seja sujeita à jurisdição do Tribunal<sup>97</sup>. O Tribunal tem competência para avaliar a apreensão ou libertar o estrangeiro e impor requerimentos normais de comparecimento à polícia<sup>98</sup>. Os estrangeiros que estiverem sujeitos à apreensão de imigração devem ser separados dos outros prisioneiros<sup>99</sup>. Esta disposição positiva ilustra os requerimentos do Princípio 8 dos Princípios básicos para o tratamento de prisioneiros, e a Regra 94 das Normas mínimas para o tratamento de prisioneiros. A detenção de imigrantes não pode superar o tempo necessário para executar a ordem de expulsão e não pode superar os 90 dias<sup>100</sup>. Esta proteção é significativa, especialmente dada a experiência de alguns países onde os deportados são detidos indefinidamente mesmo quando a expulsão não pode ser efetuada em um futuro previsível. O Departamento de Migração da PNTL deve ser notificado da decisão do Tribunal para que promovam o processo visando o afastamento do estrangeiro do território nacional<sup>101</sup>, e se a expulsão não for determinada o estrangeiro pode ser notificado para comparecer ao Departamento de Migração<sup>102</sup>. A lei não dá ao Departamento de Migração o poder para impor o comparecimento regular nem outras condições restrictivas.

---

<sup>96</sup> Artigo 72.1

<sup>97</sup> É coerente com o Artigo 9.4 do Pacto Internacionais dos direitos civis e políticos e com o Princípio 4 da Proteção de todas as pessoas contra qualquer tipo de detenção.

<sup>98</sup> Artigos 72.1 e 70.1.a

<sup>99</sup> Artigo 70.1.b

<sup>100</sup> Artigo 72.2

<sup>101</sup> Artigo 72.2

<sup>102</sup> Artigo 72.4

## Anexo 1. Quadro de Assuntos Constitucionais

No.	Disposição sobre a Lei de Imigração e Asilo	Possíveis violações às disposições constitucionais	Comentários
1.	Art 6	Art. 36 e 38	Requerimento para que os estrangeiros possam apresentar documentação comprovatória a todo momento, pode violar o direito de privacidade e o direito de liberdade de interferência arbitrária.
2.	Art 7	Art 36 e 38	Requerimento que os estrangeiros, ao notificar certas informações, inclusive estado civil e profissão, podem violar o direito à privacidade.
3.	Art 9	Art 38 e 43	O Artigo 9 limita o direito do estrangeiro de entrar em sociedade ou participar de certos tipos de associação (culturais, religiosas, recreativas, desportivas, beneficentes, etc.) A obrigação de apresentar uma lista detalhada dos órgãos sociais pode violar a proteção dos dados pessoais (Artigo 38.3)
4.	Art 11	Arts. 9, 24, 25, 40, 41, 42, 51, 52	O Artigo 11.c viola o direito da liberdade de associação (Art 43) e o direito de afiliar-se a sindicatos (Art 52). O Artigo 11.e viola o direito de liberdade de expressão e informação (Art 40.1 e 40.2, o direito de liberdade de imprensa e meios de comunicação social, a liberdade de reunião e de manifestação (Art 42.1), o direito à greve (Art 51) e o direito de afiliar-se a um sindicato (Artigo 52). O Artigo 11.f viola o direito de liberdade de reunião e de manifestação (Art 42.1), o direito à greve (Art 51) e o direito de afiliar-se a um sindicato (Artigo 52). O Artigo 11.g viola o direito da liberdade de associação (Art 43.1) e o direito de liberdade de imprensa e meios de comunicação social (Art 41.1 e 41.2). O Artigo 11.h viola o direito de liberdade de expressão e informação (Art 40.1 e 40.2), e o direito de liberdade de imprensa e meios de comunicação social, (Art 41.1, 41.2, 41.4) O Artigo 25 estabelece que os direitos fundamentais só podem ser suspensos no caso de declarado o estado de sítio ou estado de emergência.
5.	Art 12	Art 42	O Artigo 12 viola o direito da liberdade de reunião e de manifestação (Art 42.1) e o direito de liberdade de associação (Art 43.1)
6.	Art 14	Art 35.4	O Artigo 14 junto com o Artigo 23 da Lei da Nacionalidade potencialmente pode violar o



			Artigo 35.4 da Constituição. O Artigo 14 permite a entrada a um cidadão timorense apenas se este puder provar que possui a nacionalidade do Timor Leste e o Artigo 23 da Lei de Nacionalidade limita a forma na qual a pessoa pode provar sua nacionalidade. Isto não oferece garantias contra a deportação de nacionais do Timor Leste que não podem provar nacionalidade com a documentação estipulada por motivos além do seu controle (por exemplo, se seus documentos tiverem sido destruídos), o Artigo 35.4 da Constituição não permite restrições na forma como pode ser provada a nacionalidade.
7.	Art 62	Art 36 e 38	O requerimento de que certa informação (inclusive data de nascimento, vencimento, número do passaporte, data de entrada e saída do alojamento) pode ser requerimento válido para um estabelecimento comercial de alojamento mas não para pessoas hospedadas com amigos ou familiares. Pode-se dizer que isto viola o direito à privacidade.
8.	Art 63	Arts. 9, 10.2, 24, 40, 41, 42, 43, 51, 52	O Artigo 63.d permite a deportação de pessoas por actos proibidos a estrangeiros nos termos desta lei, mesmo que os actos sejam a manifestação da liberdade de expressão, de imprensa e do direito de manifestação e associação. O Artigo 63 não estabelece que os refugiados e requerentes de asilo sejam insentos das disposições gerais de expulsão que em si violam as disposições da Convenção sobre Refugiados, que é incorporada à Constituição por meio do Artigo 9 e do Artigo 10.2. Os Artigos 63.a, 63.c, 63.d e 63.e são externos às disposições de exclusão e expulsão nos termos da Convenção sobre Refugiados.
9.	Art 68	Art 9, 30.4	O Artigo 68 evita a expulsão de pessoas que serão perseguidas com base na Convenção sobre Refugiados mas não de pessoas que enfrentarão tortura ou tratamento desumano ou degradante nos termos da Convenção contra a tortura que é incorporada à legislação timorense através dos Artigos 9 e 30.4 da Consituição.
10.	Art 73	Arts 9, 39	O Artigo 73 permite que a instrução em um caso de expulsão rejeite qualquer requerimento de informação solicitado pelo possível deportado, mesmo quando existir informação adicional de que a tomada de decisão deveria considerar para o caso, incluindo os direitos que afetam as crianças (Art 39 da Constituição e CROC).
10.	Art 86	Art 9	Os Artigos 86.a e 86.c são externos aos motivos permitidos para a expulsão de refugiados nos termos da Convenção sobre Refugiados.
11.	Art 89	Art 9	A Convenção sobre Refugiados (incorporada à Contituição por meio do Artigo 9) oferece aos refugiados certos direitos, inclusive os sociais e o direito a um documento de viagem da Convenção.

12.	Art 90	Arts. 9, 24, 25, 40, 41, 4, 51, 52	Os Artigos 90.a e 90.b evitam que os requerentes de pedido de asilo expressem seu direito de liberdade de expressão, associação, manifestação e a liberdade de imprensa de forma semelhante ao Art 11. O Artigo 90.b proíbe os requerentes de asilo de qualquer acto que possa danificar as relações com outros estados, que viole as disposições da Convenção sobre Refugiados.
13.	Art 92(1)(2)	Arts 9, 10	Os Artigos 92.1 e 92.2 violam a Convenção sobre Refugiados porque se as pessoas não podem interpor pedidos de asilo, o Estado não pode saber se a proteção contra o refoulment contida no Artigo 9 e 10 da Constituição está sendo respeitada.
14.	Art 94	Arts 9, 10	O Artigo 94 viola a Convenção sobre Refugiados porque se as pessoas não podem interpor pedidos de asilo, o Estado não pode saber que a proteção contra o refoulment contida no Artigo 9 e 10 da Constituição está sendo respeitada.
15.	Art 100	Art 9	O Artigo 100 estabelece apenas 24 horas para interpor o recurso de apelação e assim viola o direito a uma audiência justa que consta do Artigo 14 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos como fora incorporado na Constituição, por meio do Artigo 9.
16.	Art 107	Art 9	O Artigo 107.b castiga os requerentes de asilo por expressar sua liberdade de expressão, associação, manifestação e a liberdade de imprensa de forma semelhante ao Artigo 11. O Artigo 107.c e 107(i) é externo às razões permitidas na Convenção.
17.	Art 112	Arts 9, 57, 58	O Artigo 112 não garante aos requerentes de asilo e refugiados os direitos sociais básicos como o direito à educação primária (nos termos da Convenção sobre Refugiados), atenção de saúde, moradia (nos termos da Convenção sobre Refugiados e a Constituição). Nem garante os direitos estabelecidos na Constituição nos Artigos 57 e 58.