



Contributo da APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima - para o primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação no âmbito da Consulta Pública

No âmbito da consulta pública da proposta do primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação e no sentido de colaborar com o seu conhecimento para criação de um instrumento estratégico tão relevante, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) vem apresentar algumas considerações e dar o seu contributo, nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

Enquanto entidade prestadora de apoio às vítimas de todos os tipos de crime, a APAV louva e apoia qualquer iniciativa que procure melhorar as políticas públicas de prevenção e combate a práticas que atentem contra os direitos humanos e que reforcem a proteção e apoio do estado às suas vítimas.

Desde 2005 que a APAV tem vindo a desenvolver trabalho no âmbito da luta contra a discriminação racial e apoio às suas vítimas, nomeadamente através do trabalho da Rede de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação (UAVMD), que desde a sua criação, se tem debruçado não só sobre o apoio direto a pessoas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo vítimas de qualquer forma de crime, mas também no apoio a pessoas vítimas de formas de violência específicas, nomeadamente a discriminação e os crimes de ódio.

Efetivamente, na sua génese, a primeira unidade da APAV especializada no apoio a estas vítimas – Unidade de Apoio à Vítima Imigrante de Discriminação Racial e Étnica (UAVIDRE) - surgiu no âmbito de um protocolo com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), trabalhando em estreita colaboração com a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), com o objetivo de prestar apoio direto nos âmbitos jurídico, psicológico e social a vítimas de discriminação racial e contribuir para a denúncia de situações discriminatórias. Esta colaboração tem-se mantido até hoje, sendo a APAV uma das associações que anualmente reporta a esta comissão as situações de discriminação racial que diretamente apoia ou das quais teve conhecimento.



A APAV tem ao longo dos anos mantido a discriminação e os crimes de ódio no foco das suas preocupações, o que se vem refletindo no trabalho que tem vindo a desenvolver, não só no apoio direto às vítimas destas formas de violência, mas também na proposta de melhoria das políticas públicas centradas nestas temáticas, elaborando sugestões concretas de melhoria de procedimentos e alterações legislativas que promovam o combate a todas as formas de discriminação e ainda na sensibilização da sociedade e na formação de todos os profissionais, no sentido de promover um melhor entendimento sobre estes fenómenos e delinear estratégias que fomentem o seu combate. A APAV tem ainda assumido no âmbito da cooperação nacional e internacional, uma colaboração cativa com outras entidades relevantes, na luta contra todas as formas de discriminação e crimes de ódio, destacando-se a colaboração com várias associações de apoio a imigrantes e a vítimas de discriminação, o *Victim Support Europe* (VSE), a ILGA Portugal, a *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (PICUM), a *Fundamental Rights Agency* (FRA), a *European Network Against Racism* (ENAR) e o *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) da OSCE.

É assim, com grande entusiasmo, que a APAV recebe a criação do primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação em Portugal, não podendo deixar de destacar a extrema importância deste momento histórico em que se estabelece o primeiro conjunto compreensivo e integrado de medidas e atividades para combater a discriminação e promover a igualdade de todas as pessoas, independentemente da sua origem étnica ou nacional, cor de pele, ascendência, crença ou religião. A APAV concorda que esta iniciativa constitui um passo crucial, para a implementação e impulso eficaz da criação de políticas públicas de luta contra a discriminação racial. É nosso entender que o reconhecimento de que a luta contra o racismo implica um conjunto de medidas estruturadas e concretamente planeadas, com objetivos concretos que deverão tomar forma com a execução de esforços a longo prazo e que se fundamentarão necessariamente na reunião e otimização de recursos e contribuições de todos os sectores da sociedade, é um passo fundamental na direção que consideramos certa.

A APAV louva a iniciativa da Secretaria de Estado para a Cidadania e Igualdade e sobretudo o esforço do Grupo de Trabalho para a Prevenção e o Combate ao Racismo e à Discriminação e de todas as entidades auscultadas, que se concretiza na criação deste documento, materializando a definição de uma estratégia nacional de combate ao racismo e à discriminação conexas e cumprindo com os compromissos e obrigações internacionais de garantia da defesa dos direitos humanos. Este plano



constitui, acima de tudo, um compromisso do Estado Português para com todas as pessoas, em garantir que qualquer forma de discriminação racial será prevenida, reconhecida e ativamente combatida, dando voz a todas as pessoas que se vêem privadas da plena fruição dos seus direitos, através de medidas que promovem o envolvimento de toda a sociedade.

Não pretendendo fazer uma análise exaustiva das medidas propostas por este plano, a APAV estruturará o seu contributo na análise e ponderação de alguns pontos que mais diretamente cruzam a experiência direta da APAV, integrando perspetivas e posições que tem vindo a defender. A nossa contribuição para além da reflexão sobre o documento no seu todo será por isso centrada fundamentalmente em três áreas de intervenção deste plano: Governação, informação e conhecimento para uma sociedade não discriminatória; Justiça, segurança e direitos e Meios de Comunicação e o Digital.

Desde logo, a APAV concorda com a necessidade premente de se reconhecer a existência do fenómeno da discriminação racial, nas suas várias expressões e conseqüentemente com a importância deste plano definir claramente as formas como mais frequentemente se manifesta.

Assim, concordamos com a proposta de incluir neste plano uma clarificação de alguns conceitos, de entre os quais a negrofobia e afrofobia, o anticiganismo, o antissemitismo e a islamofobia. Julgamos, contudo, necessário que haja uma menção mais clara à discriminação baseada na anti-imigração e xenofobia. Efetivamente, a migração é um fenómeno humano que assume e assumirá sempre uma expressão relevante. Portugal, enquanto país de acolhimento, deverá prestar especial atenção às formas de discriminação que afetam imigrantes, refugiados e requerentes de asilo, sobretudo tendo em consideração o crescimento de movimentos civis e políticos com discursos e ideias anti-imigração no panorama nacional e europeu.

Ainda sobre a clarificação de conceitos, a APAV considera fundamental que o texto do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação incorpore definições claras e compreensivas dos conceitos de discriminação direta e indireta, racismo sistémico e estrutural, discriminação interseccional e de crimes de ódio, recomendação que surge em linha com as orientações internacionais sobre a criação de



planos de ação contra o racismo¹.

Julgamos ainda importante incluir uma menção ao formato geral do plano, que no nosso entender carece de uma estrutura mais clara e formal, que não deixe espaço para dúvidas quanto à sua aplicabilidade, sectores envolvidos, metas a alcançar e formas concretas de o conseguir. Sendo o objetivo de qualquer plano nacional, constituir um documento de trabalho prático, que possa servir de guia orientador para a políticos, organismos públicos, entidades privadas e sociedade civil, a APAV defende que a sua estrutura formal deverá ser extremamente cuidadosa no modo como incentiva e envolve a participação de todos estes sectores, em cada uma das medidas e objetivos que lhe poderão diretamente competir e de si depender. A APAV concorda com a escolha das áreas de intervenção na proposta apresentada, que no nosso entender constituem de forma genérica os eixos prioritários de ação sobre os quais o plano pretende debruçar-se. No entanto, a APAV entende que para garantir a sua eficácia, um plano nacional de ação deverá apresentar uma estrutura que identifique claramente os objetivos estratégicos gerais, os objetivos específicos, as medidas e atividades concretas no âmbito de cada objetivo específico, as entidades que estarão envolvidas na sua concretização, os indicadores de cumprimento e as metas a alcançar. Neste sentido, consideramos que o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação beneficiaria em adotar uma estrutura semelhante à mencionada (aliás, já adotada em vários planos nacionais de ação em vigor em Portugal) parecer este que surge em linha com as orientações e recomendações do Plano de Ação da UE contra o racismo 2020-2025, que refere que a estrutura de um plano nacional contra o racismo deverá ter por base uma avaliação exaustiva das ações necessárias a nível nacional em todos os domínios definidos; uma associação clara dos órgãos de poder local e regional, das organizações da sociedade civil e dos organismos para a igualdade que são competentes para a sua aplicação e avaliação e a inclusão de indicadores para aferir os progressos realizados.²

1. Governação, informação e conhecimento para uma sociedade não discriminatória

- Promover a recolha, análise e difusão regular de dados administrativos ou estatísticas nos diferentes setores, de acordo com a legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais

¹ ENAR (2019). [Lessons For Effective National Anti-Racism Policies - National Action Plans Against Racism](#).

² COM(2020) 565 final [Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025](#)



A APAV concorda com esta medida, defendendo que o reconhecimento da existência da discriminação racial é uma pré-condição necessária ao seu combate. Efectivamente, a par do aumento de vozes que denunciam as situações de discriminação racial e o racismo histórico e sistémico, surge nos debates públicos e na estrutura institucional a narrativa que nega a sua existência ou que circunscreve este fenómeno a incidentes isolados. No sentido das directrizes fornecidas por vários documentos internacionais e da proposta deste plano, a APAV concorda que para que para que o reconhecimento cabal de que o racismo e a discriminação conexa são uma realidade em Portugal, que afecta concretamente algumas pessoas, nomeadamente pessoas negras e afrodescendentes, outras pessoas não-brancas, pessoas de etnia cigana e migrantes, limitando severamente os seus direitos humanos, é necessária uma recolha e disseminação de dados e informação consistente e coordenada sobre alguns eixos fundamentais da vida em sociedade e da sua disseminação consistente.

A APAV entende, no entanto, que as medidas do plano que se focam na recolha de informação e dados concretos sobre a experiência de discriminação em Portugal, carecem de uma formulação mais clara, nomeadamente acerca do tipo de informação a recolher, da forma de recolha e das entidades envolvidas. Efectivamente e como já referimos, a recolha consistente de dados sobre as várias expressões do racismo - incluindo naturalmente o racismo sistémico e estrutural - contribui para o conhecimento e reconhecimento da realidade do fenómeno, tornando evidentes as questões relativamente às quais será necessário adoptar medidas. A recolha de informação, a compilação de dados estatísticos, o seu tratamento e a sua disseminação de forma consistente e transversal, serão a primeira base fundamental para o desenho de qualquer medida que se proponha a prevenir e combater a discriminação racial, mas também uma peça fundamental para o estabelecimento de objectivos concretos a atingir, identificação de prioridades e, posteriormente, na monitorização e avaliação do cumprimento das mesmas. A APAV defende assim a adopção de medidas que promovam a recolha, análise e difusão de dados administrativos ou estatísticos em matéria de igualdade, que permitam compreender o acesso a todas as áreas da vida social e política nos diversos sectores da sociedade, que correspondem em traços gerais aos das áreas de intervenção contempladas neste plano. Julgamos ainda necessária a adopção de medidas concretas para uma recolha consistente e exhaustiva de dados sobre crimes de ódio e violência discriminatória, ponto sobre o qual nos voltaremos a debruçar mais à frente neste contributo



- Criar o Observatório Independente do Discurso de Ódio, Racismo e Xenofobia tendo em vista a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento nas várias áreas e setores abrangidos pelo Plano, bem como a formação e o estímulo à investigação sobre a prevenção e o combate contra o racismo e a discriminação racial e étnica, incluindo a discriminação múltipla e interseccional.

A APAV entende que a criação de um Observatório Independente do Discurso de Ódio, Racismo e Xenofobia, de acordo com o que se encontra já previsto no Orçamento de Estado de 2021, que desenvolverá a sua ação de forma articulada com a CICDR, poderá ser uma medida extremamente positiva, que garante um aumento do conhecimento sobre o fenómeno da discriminação racial e interseccional. A APAV defende que, tendo em conta que o racismo e a discriminação conexa são uma responsabilidade partilhada e transversal a todos os setores da sociedade, o sucesso deste organismo implica uma definição clara da forma como se vai articular com as várias autoridades e organismos do estado e da sociedade civil, entendendo a colaboração ativa de todas as entidades como essencial. Entendemos ainda que é fundamental a definição clara das competências deste observatório, de forma a evitar a duplicação de funções e tarefas.

- Desenvolver formação e capacitação de profissionais sobre combate ao racismo e à discriminação, e sobre diversidade e igualdade étnico-racial, cultural, linguística e religiosa, através de ações dirigidas aos profissionais do setor público (central e local)

Vários documentos, relatórios, pareceres e recomendações nacionais e internacionais têm vindo consistentemente a referir a falta de preparação e formação dos profissionais dos diferentes sectores como um obstáculo ao combate da discriminação racial.

A APAV concorda com esta medida e entende que é efetivamente necessário que profissionais de diferentes áreas possam receber informação e participar em iniciativas de sensibilização que promovam a compreensão do fenómeno da discriminação racial. A APAV defende que a formação de profissionais de diferentes sectores em áreas é fundamental e deve ser delineada de forma a cruzar as questões da discriminação racial e as áreas de intervenção específica de cada profissional.

Neste âmbito, a APAV tem vindo a desenvolver várias iniciativas, de entre as quais destacamos o projeto “Ódio Nunca Mais – formação e sensibilização no combate aos crimes de ódio e discurso de ódio” (2016



– 2018) desenvolvido em parceria com a Polícia Judiciária (PJ), Procuradoria-Geral da República (PGR) e Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), precisamente com o intuito de criar ferramentas multidisciplinares úteis à sensibilização e formação no combate aos crimes de ódio e discurso de ódio, de diferentes profissionais, numa perspetiva centrada nas suas vítimas. Deste projeto resultou um manual de formação e foram desenvolvidas diversas atividades formativas, com o objetivo de aumentar as competências de profissionais do sistema de justiça, profissionais das forças de segurança e técnicos de apoio à vítima na intervenção direta com pessoas vítimas de violência discriminatória, em linha com as orientações do artigo 25 da Diretiva dos Direitos das Vítimas.

Concordando com esta medida, a APAV considera necessário definir de forma mais clara as áreas específicas sobre as quais deverão ser dinamizadas ações de formação e capacitação, de acordo com as áreas de intervenção e as competências de cada grupo profissional, bem como as entidades que ficarão encarregues do cumprimento dos objetivos e indicadores definidos para esta medida.

A APAV entende ainda que esta medida deve estender-se às organizações da sociedade civil, cruciais na luta contra o racismo e a discriminação, e também ao sector privado.

7. Justiça, segurança e direitos

Neste eixo de ação específico e que mais se relaciona diretamente com o trabalho que desenvolvemos diariamente, a APAV considera que as medidas sugeridas pela actual proposta de plano nacional contra o racismo são pertinentes, embora possam beneficiar de um desenvolvimento mais aprofundado, com vista ao estabelecimento de objetivos mais concretos, desenhados no sentido de garantir uma dinâmica articulada entre cada uma das medidas propostas e sua adequação à realidade nacional e às alterações de que esta necessita.

De forma genérica, julgamos que as recomendações da FRA³ no contexto do acesso à justiça e direitos para as vítimas de crimes de ódio, oferecem um bom ponto de partida para o enquadramento de grande parte das medidas desta área de intervenção e os objetivos que se devem propor a alcançar: garantir uma abordagem abrangente e coordenada com vista à criação de serviços de apoio a vítimas; incentivar as vítimas a participar crimes e atos com motivação discriminatória; introduzir infrações

³ FRA (2016) [Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives](#)



específicas por crime de ódio no direito penal; criar a possibilidade de apresentação de denúncias por terceiros; avaliar todas as medidas que pretendem incentivar a denúncia e o registo de crimes de ódio; assegurar que os motivos discriminatórios não sejam esquecidos na avaliação das necessidades de proteção das vítimas, de acordo com o artigo 22 da Diretiva das Vítimas e sensibilizar os profissionais — elementos das forças policiais, procuradores e juízes — através de uma formação abrangente sobre crimes de ódio e discriminação⁴.

A APAV concorda com as recomendações que têm vindo a ser feitas por diversos organismos europeus que sublinham que é essencial que os estados membros invistam na criação de medidas de prevenção de crimes de ódio e violência discriminatória, mas é igualmente importante garantir que as vítimas tenham acesso à justiça e estejam informadas e esclarecidas quanto aos seus direitos. Isto significa a possibilidade de denunciar, a informação clara sobre quais são as entidades competentes para receber a denúncia e a apoio especializado. Paralelamente, é fundamental que todas as situações denunciadas, independentemente da sua natureza ou da entidade competente, sejam adequadamente investigadas e punidas.⁵

- **Promover ações e campanhas de literacia e de acesso ao direito, visando capacitar as vítimas de manifestações de discriminação e racismo, e aumentar a confiança nas instituições e o conhecimento sobre a intervenção da CICDR**

A APAV concorda com esta medida, em linha com um dos pilares fundamentais sobre o qual se estrutura o nosso trabalho e que parte da convicção de que a educação em matéria de direitos humanos e a disseminação de informação concreta sobre os direitos específicos e os recursos de apoio disponíveis são fundamentais para o exercício da cidadania em condições de igualdade.

Vários documentos têm vindo a evidenciar uma relação estreita entre a falta de informação e a ausência de denúncias de atos discriminatórios, o que contribui para um desconhecimento da dimensão concreta do fenómeno da discriminação racial e resulta na falta de prestação de apoio às vítimas.

Neste contexto, o reforço da confiança nas instituições é fundamental, mas encontra-se intimamente dependente da clarificação das competências atribuídas a cada entidade no tratamento de denúncias,

⁴ FRA (2016) [Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives](#)

⁵ FRA (2016) [Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives](#)



na sua investigação e sanção/punição. A APAV entende que esta é uma dimensão que, no contexto nacional, necessita de um trabalho aprofundado, não só no que se refere às questões da discriminação racial, sendo certo que a sociedade e mesmo os profissionais não estão seguros sobre a que entidade deve ser apresentada uma denúncia por discriminação racial, por não ser para si clara a distinção entre o que constitui crime e contraordenação, no que concerne a todas as formas de discriminação e à sua manifestação interseccional. Paralelamente à falta de informação e definição clara sobre as competências de tratamento de denúncias, também os processos de investigação demorados ou inexistentes, do ponto de vista da vítima, e a ausência de sanções e condenações contribuem para falta de confiança nas instituições. A este propósito, o Plano de Ação da UE contra o racismo 2020-2025 é claro quando refere que “A baixa taxa de denúncia de crimes de ódio com um motivo racista constitui um sério obstáculo à aplicação da lei e à elaboração de políticas” e sugere que a falta de confiança nas autoridades públicas contribui para ausência de denúncias.⁶

A APAV defende ainda que ações concretas desenvolvidas no âmbito desta medida sejam alvo de avaliação de impacto, no sentido de avaliar a sua eficácia e melhorar a sua aplicação⁷.

- **Promover serviços de aconselhamento e informação a vítimas de discriminação, designadamente em articulação com a OA.**

A APAV concorda com a necessidade de criar respostas de apoio especializadas para vítimas de violência e outras práticas com motivação discriminatória. A este propósito, referimos no âmbito das publicações do “Projeto Ódio Nunca Mais”, a importância de seguir as indicações fornecidas pela Diretiva dos Direitos das Vítimas. No mesmo sentido, o artigo 8.º, considerado uma das normas mais importantes da Diretiva, reconhece o papel fundamental de serviços de apoio para a recuperação da vítima e estabelece que os Estados-Membros devem garantir o acesso das vítimas e seus familiares a serviços de apoio gratuitos, confidenciais e de qualidade, de acordo com as suas necessidades individuais. Por seu turno, a Comissão Europeia considera que as vítimas de crimes de ódio e violência discriminatória, em função da sua vulnerabilidade pessoal e maior risco de vitimação secundária e repetida, intimidação e retaliação, requerem apoio especializado.

Concordando com esta medida, na qual se enquadra o apoio especializado a vítimas de discriminação -

⁶ COM(2020) 565 final [Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025](#)

⁷ ECRI (2018), [Quinto relatório sobre Portugal](#) CRI(2018)35



enquanto crime e enquanto contraordenação - que a APAV tem prestado nos últimos 15 anos através da Rede UAVMD, e no sentido das recomendações da FRA, a APAV defende que a criação de serviços de apoio especializado deve ter em atenção o facto de que as várias entidades que trabalham no âmbito da luta contra a discriminação, nomeadamente entidades da sociedade civil, nem sempre têm conhecimentos aprofundados sobre as questões complexas que caracterizam um processo contraordenacional e sobretudo um processo-crime.⁸ Assim, a APAV concorda com a necessidade de se promover uma articulação e uma estreita colaboração entre os serviços de apoio que venham a ser criados e as várias entidades que possam contribuir para a prestação de um apoio estruturado, desde a Ordem dos Advogados, à Provedoria de Justiça e às entidades que possam manifestar experiência na combinação do saber sobre discriminação racial e políticas anti-discriminação, com conhecimento aprofundado do sistema de justiça criminal e as especificidades da situação das vítimas de crime no âmbito dos procedimentos criminais.

- **Autonomizar e reforçar a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, na prevenção e combate a qualquer forma de discriminação nas várias áreas da sua competência, desde a proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde, aos benefícios sociais, à educação, acesso a bens e serviços e seu fornecimento, incluindo a habitação, e a cultura, e na articulação com outras entidades competentes como a ACT e a APCVD.**

A APAV concorda com a autonomização da CICDR e reforço da sua capacidade de ação, de acordo com o que tem vindo a ser defendido pelas várias entidades da sociedade civil e organismos europeus.

Neste ponto parece-nos ainda pertinente reforçar a sugestão de que em Portugal é necessário clarificar as competências em matéria de discriminação, para além da esfera específica da discriminação racial. Tendo em conta as várias formas em que a discriminação se manifesta e a sua intersecção, será necessário que o enquadramento jurídico nacional seja melhorado, definindo-se claramente os órgãos competentes para receber, investigar e punir todas as formas de discriminação, nas suas mais variadas formas de expressão em diferentes sectores da sociedade. Também a este propósito, o Plano de Ação da UE contra o racismo 2020-2025 é claro ao referir a necessidade de melhorias neste aspeto concreto ao nível europeu – “Atualmente, a legislação europeia contra a discriminação para lá das esferas do emprego e da formação profissional aplica-se apenas ao género e à origem racial ou étnica. Não há

⁸ FRA (2016) [Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives](#)



uma abordagem transversal que abranja todas as formas de discriminação. Por forma a colmatar as lacunas em matéria de proteção contra qualquer forma de discriminação, a Comissão continuará a fomentar o progresso no sentido da unanimidade exigida no Conselho para adotar a sua proposta de 2008 com vista a aplicar a igualdade de tratamento entre as pessoas independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.”⁹

- **Avaliar a possível revisão da legislação em matéria de combate à discriminação e ao discurso de ódio, designadamente no âmbito contraordenacional e tendo em vista adequar a legislação penal respeitante ao crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência às recomendações de julho de 2018 da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) do Conselho da Europa e do 5º Relatório do Comité dos Direitos Humanos da ONU, relativo à aplicação por Portugal do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 2020.**

A propósito da revisão da legislação relativa à discriminação e aos crimes de ódio, a APAV tem vindo nos últimos anos a manifestar a sua preocupação, posicionando-se e desenvolvendo iniciativas que coloquem o foco no fenómeno dos crimes de ódio, entendendo-os como actos violentos que visam um aspeto da identidade da vítima, seja ele imutável (etnia, deficiência, orientação sexual, género) ou fundamental (religião, hábitos culturais).

No âmbito do projecto “Ódio Nunca Mais”, a APAV publicou em 2018 o Manual “Ódio Nunca Mais – Apoio a vítimas de crimes de ódio”¹⁰, dedicando um capítulo ao enquadramento legal dos crimes de ódio no panorama europeu, que integra uma extensa reflexão sobre o enquadramento jurídico dos crimes de ódio em Portugal e que julgamos ser um instrumento relevante na análise e desenvolvimento desta medida.

O documento “Recomendações para políticas públicas e alterações legislativas para uma maior eficácia no combate ao fenómeno dos crimes de ódio” publicado pela APAV em Fevereiro de 2020¹¹, apresenta recomendações que estão em linha com o Plano de Acção da EU contra o racismo 2020-2025, quando sublinha a importância da luta contra o racismo e a xenofobia por via do direito penal, garantindo que algumas manifestações de racismo devem ser punidas com “sanções efetivas, proporcionadas e

⁹ COM(2020) 565 final [Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025](#)

¹⁰ APAV (2018) [Manual ÓDIO NUNCA MAIS – Apoio a vítimas de crime de ódio](#)

¹¹ APAV (2020) [Recomendações para políticas públicas e alterações legislativas para uma maior eficácia no combate ao fenómeno dos crimes de ódio](#)



dissuasivas”. No plano de Plano de Acção da EU contra o racismo 2020-2025, está contudo expressa a séria preocupação sobre se “os códigos penais nacionais criminalizam corretamente o discurso de ódio e os crimes de ódio”¹², sendo claro que os estados deverão integrar no seu ordenamento as diretrizes da Decisão-Quadro relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia.

A APAV tem vindo a alertar para o facto de que alterações legislativas no âmbito do combate à discriminação e aos crimes de ódio em Portugal devem ter o propósito de colmatar algumas lacunas e inconsistências, nomeadamente no que se refere à qualificação dos actos criminosos mais frequentemente cometidos por motivo discriminatório - as ofensas à integridade física, a ameaça, a difamação, a injúria, o dano e a violação – processo intimamente dependente do reconhecimento do motivo discriminatório que subjaz ao acto violento cometido.

Assim, a APAV concorda com a proposta de revisão do artigo 240º do Código Penal, mas sugere que essa alteração, nomeadamente na sua redação, clarifique que as condutas ali previstas se referem à incitação pública à discriminação, ao ódio e à violência, o que do ponto vista conceptual está mais próximo do conceito de discurso de ódio, e que não se refere nem abarca nenhum dos actos acima elencados.

É efetivamente urgente que se reconheça a gravidade de todas estas formas de violência e que esse reconhecimento tenha reflexo na adaptação do código penal, sendo que a punição agravada de crimes cometidos por motivo discriminatório terá como objetivo primacial a proteção de diversos bens jurídicos individuais e coletivos, sendo disso exemplo a igualdade entre todos os cidadãos, independentemente da nacionalidade, etnia, raça, deficiência, cor, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género e outras características diferenciadoras. A este propósito, julgamos relevante reforçar as recomendações que temos feito, no sentido da sua integração na ponderação de eventuais alterações legislativas: a criação de tipos penais qualificados para os crimes que mais comumente são cometidos por motivo discriminatório; a introdução de uma agravante geral que refira expressamente a motivação de ódio e as características protegidas, nos moldes daquela que reconhece a motivação discriminatória nos tipos penais qualificados, e que seja aplicável a todos os crimes e ainda, tornar crimes semi-públicos os crimes de injúria e difamação qualificados por motivação discriminatória.

¹² COM(2020) 565 final [Uma União da igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025](#)



Ainda a propósito das alterações legislativas necessárias ao enquadramento jurídico nacional em matéria de discriminação e crimes de ódio, a APAV entende que é necessário rever a transposição da Directiva 2012/29 EU relativa aos direitos das vítimas de crimes para o ordenamento jurídico português pela Lei nº 130/2015, de 4 de setembro que procede à vigésima alteração do Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima. Quanto a esta lei, importa realçar desde logo que, ao contrário da Directiva, a mesma não faz qualquer menção expressa às vítimas de crimes de ódio. A transposição da Directiva merece ainda algumas considerações no que diz respeito às necessidades especiais de proteção, uma vez que a referida lei não consagra o conceito de avaliação individual das vítimas no mesmo sentido que a Directiva.¹³

Fazendo a ligação a outra das medidas previstas por este Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação, a APAV concorda que é necessário apoiar a produção de um estudo sobre o quadro legal em matéria de proteção contra a discriminação múltipla e interseccional, realizando uma avaliação exaustiva do quadro jurídico existente para determinar de que forma se pode melhorar a sua execução e verificar se existem lacunas a colmatar, no sentido das recomendações da Comissão Europeia.

Finalmente, e ainda sobre este eixo de acção, a APAV entende que, na adopção de todas as medidas, devem ser consideradas as recomendações da ENAR sobre boas práticas a adoptar pelos Estados-Membros na integração de uma perspectiva interseccional no desenho de enquadramentos legais que protejam e providenciem reparação às vítimas de crimes de ódio em planos interseccionais, na implementação de procedimentos de registo que abarquem a complexidade dos crimes de ódio e atos discriminatórios, na condução das investigações de forma a considerar as diferentes nuances dos danos causados e das necessidades das vítimas e no desenvolvimento de políticas que respondam às necessidades de pessoas que existem na intersecção de grupos historicamente discriminados.¹⁴

10. Meios de comunicação e o digital

- **Promover o desenvolvimento de mecanismos acessíveis de registo e de denúncia de situações de discriminação e discurso de incitamento à violência e ao ódio online (com base em práticas internacionais, e.g Espanha).**

¹³ APAV (2018) [Manual ÓDIO NUNCA MAIS – Apoio a vítimas de crime de ódio](#)

¹⁴ ENAR (2020) [Hate crime provisions in EU member states: the importance of an intersectional approach to ensure victims' rights](#)



- **Reforçar o apoio à produção de mais conhecimento sobre fenómenos de propagação de discursos de ódio e incitamento ao ódio e violência, designadamente no espaço virtual.**

A APAV apoia todas as iniciativas que promovam o conhecimento das características e dimensão do fenómeno de crimes e discurso de ódio online. Efetivamente, não existem estatísticas sobre o número de incidentes de discurso de ódio na Internet, mas a APAV, através do trabalho promovido pela Linha Internet Segura (LIS) – enquanto entidade coordenadora da LIS, a APAV é responsável pelo serviço de esclarecimento e apoio ao cidadão e pelo serviço de denúncia de conteúdos ilegais online – tem tido a clara percepção da existência no panorama nacional de um grande número mensagens de ódio dirigidas a pessoas individuais e à proliferação de grupos e fóruns de extrema-direita que propagam mensagens de incitamento ao ódio racial e à violência discriminatória na internet. A APAV concorda por isso com esta medida, defendendo que deverá ser colocada em prática em estreita colaboração com as entidades da sociedade civil, que têm já mecanismos desenvolvidos para este efeito. Tem-se verificado que o envolvimento das entidades da sociedade civil no processo de denúncia, através da articulação directa e estreita que frequentemente mantêm com as vítimas, assegura a denúncia de mais casos de discurso de ódio à autoridades oficiais.

© APAV, maio de 2021