



Centro Internacional de Justiça de Transição

Apresentação à Comissão A do Parlamento Nacional

Projecto de Lei que cria o Instituto Público da Memória 5 de Julho de 2010

Projecto de Lei N.º/I Cria o Instituto Público da Memória

Comentários Gerais

Autonomia Institucional e Linhas de Subordinação

A atribuição ao Ministério da Solidariedade Social de um poder discricionário absoluto de exoneração e nomeação dos membros do Conselho Directivo do Instituto, torna o mesmo vulnerável à politização e debilita a 'autonomia técnica, administrativa e financeira' do instituto. É importante que as questões relacionadas com o conflito do passado e os direitos humanos não sejam usadas para obter benefícios políticos. Desta forma, é proposto que o Conselho Directivo seja nomeado por um júri de selecção especialmente designado, e dissolvido somente em casos evidentes de má conduta, de um conflito de interesses existente ou devido a condenação por crime. O Ministro não necessita de possuir o poder de nomear e exonerar membros do Conselho Directivo para que possa exercer a supervisão efectiva da administração e gestão financeira do instituto.

Não é claro perante quem o instituto é, em última instância, responsável. Em termos de administração e finanças, o instituto deve informar o Ministro da Solidariedade Social. Em relação ao cumprimento das suas funções técnicas, o instituto deve informar o Parlamento Nacional. Deverá ser estabelecida uma única linha de responsabilidade para que seja claro quem o instituto deve realmente manter informado. Um instituto desta natureza, que lida com questões históricas e de direitos humanos de relevância nacional, deveria estar sob a supervisão do Parlamento Nacional. Isto evita que os programas do instituto sejam politizados e fiquem sujeitos a alterações de política do governo.

Estrutura orgânica

A lei não fornece uma definição clara de como o instituto vai acomodar as suas várias funções e atribuições dentro de uma estrutura orgânica. Será uma tarefa complexa supervisionar as diferentes tarefas associadas, por exemplo, aos projectos de reparações e de documentação, se as mesmas forem administradas como parte de uma única unidade. É, por isso, proposto que a estrutura interna do instituto seja definida de forma mais detalhada dividindo a “Unidade de Pesquisa e Documentação, Reparações e Desaparecidos” em seis unidades distintas, incluindo uma unidade para as ‘relações externas’, responsável pela angariação de fundos e o apoio técnico necessário para o instituto.

O Conselho Directivo possui funções similares às de um conselho de administração, apesar de aparentar ser a entidade responsável pela gestão de todo o instituto.

É sugerido que a lei necessita de:

- alargar o Conselho Directo a um conselho de administração honorário com 5 a 7 membros, e criar a posição de Director Executivo, OU
- alterar a função e poderes do Conselho Directivo para que seja claro que é responsável pela gestão do trabalho técnico do instituto, para além da sua gestão administrativa e financeira.

Consultar mais abaixo outros comentários sobre a estrutura orgânica.

Considerações sobre o Género

A exposição de motivos do projecto de lei afirma que as mulheres terão igualdade no acesso a todos os programas e actividades do instituto. Apesar desta afirmação na exposição de motivos, a lei não possui disposições específicas que assegurem a igualdade de género na implementação dos programas. A única referência às mulheres na lei é feita no respeitante à divulgação das conclusões e recomendações dos relatórios da CAVR e da CVA, onde o instituto deverá contemplar medidas que visem a divulgação junto das “comunidades rurais e das mulheres”.

O projecto de lei poderia promover melhor um papel activo para as mulheres no trabalho do instituto, através de:

- exigindo que pelo menos um membro do Conselho Directivo seja mulher,
- incluindo um artigo onde se afirme que o instituto *deverá* promover o empoderamento das mulheres em todos os aspectos do seu trabalho,
- estipulando que pelo menos 40% dos funcionários do instituto devem ser mulheres,
- exigindo que o trabalho do centro sobre a documentação da história do conflito deve, especificamente, ter como propósito a preservação da memória das experiências das mulheres,
- assegurando que 50% das bolsas de estudo para investigação são concedidas a mulheres.

Análise artigo a artigo

Exposição de motivos

Não foi a Comissão para a Verdade e Amizade (CVA) que apresentou o seu relatório final ao Parlamento, a 9 de Outubro de 2008, mas sim o Presidente da República.

Se a exposição de motivos refere a data em que o parlamento recebeu uma cópia do relatório final da CVA, deve também referir que o Presidente da República apresentou o relatório final da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) ao parlamento de Timor-Leste, a 28 de Novembro de 2010, para que seja indicado que o parlamento possui um mandato claro para legislar e implementar as recomendações da CAVR.

Artigo 4.º – Missão

O Artigo 4.º estipula que o Instituto da Memória vai “promover, facilitar e monitorizar” a implementação das recomendações da CAVR e da CVA. A declaração de missão é inconsistente com o Artigo 5.º (a) que afirma que o instituto vai “implementar e monitorizar a implementação das recomendações da CAVR e a CVA”.

O Artigo 5.º (a) é uma descrição mais exacta das actividades do instituto, uma vez o estabelecimento de um centro de documentação, o incentivo à investigação da história do conflito de Timor-Leste e a promoção da procura de pessoas desaparecidas constituem a implementação concreta das recomendações da CAVR e da CVA. O Artigo 4.º deve ser alterado de forma a incluir a implementação concreta das recomendações da CAVR.

Artigo 5.º – Atribuições

O Artigo 37.º atribui ao instituto um mandato para “assistir e apoiar” o governo na implementação das reparações. Isto é inconsistente com o Artigo 5.º que afirma que o instituto deve “aconselhar” o governo em matéria de reparações. As funções do instituto relacionadas com reparações, tal como definidas nesta lei, são descritas de forma mais exacta como assistência e apoio, em oposição a um mero aconselhamento. É proposto que o Artigo 5.º seja alterado em conformidade.

O instituto terá também de possuir a atribuição para solicitar informações a organizações governamentais e não governamentais para que possa, de forma adequada, monitorizar a implementação das recomendações da CAVR e da CVA, verificar dados na base de dados sobre as pessoas desaparecidas e confirmar a veracidade das aplicações das reparações.

O instituto deverá também ter a atribuição para registar depoimentos de vítimas e comunidades sobre as suas experiências durante o conflito. Isto será uma contribuição importante para a história escrita de Timor-Leste e poderá ser usado como uma forma simbólica de reparação.

Em relação às reparações, o instituto deverá ter a atribuição para criar uma base de dados com os potenciais beneficiadores do programa de reparações, e para facilitar o acesso das vítimas à assistência social.

Durante o seu trabalho, o instituto poderá também ter de estabelecer a sua presença noutros distritos de Timor-Leste. Por isso, o instituto deverá ter a atribuição, não só para "criar equipas móveis" para trabalhar com as comunidades locais, mas também para estabelecer gabinetes subalternos nos distritos.

Artigo 6.º – Tutela

A atribuição de competências ao Ministro da Solidariedade Social para nomear e exonerar os titulares do órgão de gestão e administração põe em causa a "autonomia técnica, administrativa e financeira" do instituto prevista no Artigo 2.º (1). É proposto que o Artigo 6.º(1)(a) seja eliminado.

Artigo 7.º – Estrutura Orgânica

Ao colocar todas as funções substantivas do instituto sob uma única unidade torna difícil conceber como o instituto vai levar a cabo as suas várias funções. Isto não só dificulta a execução com qualidade da consulta pública sobre o projecto de lei, como também dificultará o trabalho das pessoas envolvidas na criação deste instituto e na sua estruturação, o recrutamento de funcionários adequados e a distribuição das diferentes funções entre as subunidades ou funcionários. A lei orgânica de uma instituição deve expor claramente a estrutura do instituto e como as suas diferentes funções serão acomodadas na sua estrutura. Esta lei não satisfaz este aspecto.

Apesar de se compreender a relutância em não se desejar criar uma instituição de grandes dimensões e pouco flexível, se o parlamento pretende que o novo instituto execute de forma adequada as suas funções, vai necessitar de um grande número de funcionários e recursos. A criação de uma única unidade - Unidade de Pesquisa e Documentação, Reparções e Desaparecidos – para acomodar todas as várias funções técnicas do instituto, oculta a complexidade das diferentes áreas técnicas, como as reparações ou pessoas desaparecidas, e a grande quantidade de recursos que serão necessários para o instituto cumprir com as suas funções nestas áreas.

É sugerido que a lei seja alterada para que possam ser criadas as seguintes unidades dentro do instituto:

- Reparções
- Documentação e investigação histórica
- Educação e divulgação ao público
- Pessoas desaparecidas
- Finanças e administração
- Cooperação internacional (angariação de fundos, ligação, contratação de apoio técnico)

Artigo 9.º, Artigo 13.º e Artigo 14.º – Designação, Cessação do mandato e Dissolução do Conselho Directivo

Se os três membros do Conselho Directivo são funcionários do Ministro da Solidariedade Social, isto é contrário à "autonomia técnica, administrativa e

financeira” do instituto, tal como garantido no Artigo 2.º(1). Proporcionar a um ministro do governo o poder para designar e dissolver o Conselho Directivo torna o instituto vulnerável à politização. Os três membros do conselho não executarão as suas tarefas de forma independente das alterações e prioridades da política governamental se o seu exercício estiver dependente da discricção do ministro. Esta atribuição para nomear e exonerar funcionários proporciona ao ministro mais do que meras funções de “superintendência e tutela”, afirmadas no Artigo 2.º(2).

A fim de proteger a ‘natureza autónoma’ do instituto, é proposto que o Conselho Directivo seja nomeado pelo Presidente da República, ou pelo Parlamento Nacional, entre uma lista de pessoas que satisfazem os critérios estipulados no Artigo 10.º. A cessação do mandato dos membros do Conselho Directivo, por razões que não sejam a renúncia, morte, incapacidade ou termo do mandato, *não* deve ser à discricção do Ministro da Solidariedade Social, mas antes decidida com base em critérios claros, como a má conduta, o conflito de interesses existente ou a condenação por ofensas criminais. Actualmente, ao abrigo do projecto de lei, um membro do Conselho Directivo cessará as suas funções se faltar a três reuniões consecutivas do Conselho, mas não cessará necessariamente as suas funções por má conduta grave ou actos criminais. Isto não reflecte a intenção da lei para criar uma instituição credível e de funcionamento correcto.

A lei deve definir claramente ‘má conduta’ e ‘conflito de interesses’, e estipular procedimentos de cessação que concedam aos membros do Conselho o direito de resposta a reclamações feitas contra os mesmos. Um painel constituído por funcionários de alto nível do MSS poderia avaliar as reclamações apresentadas contra membros do Conselho e determinar se as condições prévias, tal como especificadas na lei, foram satisfeitas. Contudo, os funcionários públicos no MSS muito provavelmente seguirão as instruções do Ministro para cessar ou não o mandato do membro do Conselho Directivo e, por isso, os membros continuarão a estar, efectivamente, a exercer funções de acordo com as direcções do Ministro.

Se o instituto ficar sob a tutela do Ministério da Solidariedade Social, a lei deve criar uma comissão de designação e de dissolução composta pelo Ministro da Solidariedade Social, o Presidente da República, o Provedor de Direitos Humanos e Justiça, e representantes de organizações da sociedade civil relevantes. Isto separaria melhor o trabalho dos membros do Conselho Directivo da interferência política.

Mais uma vez, é proposto que seria mais adequado se este instituto fosse supervisionado pelo Parlamento Nacional. Neste caso, os procedimentos de designação e dissolução do Conselho Directivo poderiam ser similares aos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça—nomeado por maioria absoluta dos votos dos deputados e destituído por maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções.

É proposto que o Artigo 14.º, que permite ao Ministro dissolver o Conselho Directivo em caso de ‘graves irregularidades’ no funcionamento do instituto, seja removido do projecto de lei. Os três membros do Conselho serão designados com base na sua integridade moral, independência, profissionalismo e compromisso

para com os direitos humanos. É difícil imaginar quaisquer ‘graves irregularidades’ que exigissem a cessação do mandato de todos os membros do Conselho. Um instituto competente deve ser capaz de tomar as acções necessárias para resolver quaisquer ‘irregularidades’ no seu trabalho e, se tais irregularidades estiverem relacionadas com o desempenho de um determinado membro do Conselho, o mesmo pode ver o seu mandato cessado através dos procedimentos normais de cessação.

Se esta disposição não for removida da lei, deve pelo menos existir uma definição clara de “graves irregularidades no funcionamento do órgão” que justifiquem a dissolução do Conselho Directivo.

Nenhuma das alterações propostas acima relativas à nomeação e cessação de mandato dos membros do Conselho Directivo, comprometerão a capacidade do Ministro da Solidariedade Social para monitorizar as actividades do instituto e supervisionar a sua administração e finanças.

Artigo 8.º e 15.º – Função e competências do Conselho Directivo

O Artigo 8.º afirma que o Conselho Directivo é responsável pela gestão administrativa e financeira. Na ausência de um director executivo, *parece* que o Conselho Directivo terá também de gerir o trabalho substantivo da instituição. Contudo, tais responsabilidades não são explicitamente atribuídas ao Conselho Directivo em nenhuma parte do projecto de lei. Isto deixa em aberto a questão sobre quem vai de facto gerir o trabalho do instituto na área das reparações, pessoas desaparecidas, documentação e educação sobre os direitos humanos.

Se isto *não* for da responsabilidade do Conselho Directivo, a lei deve especificar claramente *quem* é responsável pela gestão das funções técnicas do instituto. Actualmente, o Artigo 15.º só atribui ao Conselho Directivo as competências para “elaborar e propor” actividades, planos e orçamentos, mas nenhum poder efectivo para gerir programas substantivos. Se o Conselho Directivo pretender assumir estas funções, o Artigo 8.º e o Artigo 15.º devem também ser corrigidos de forma a incluir uma atribuição para gerir a implementação de programas de documentação, educação, reparações e pessoas desaparecidas. Apesar do Artigo 15.º (2)(f) poder ser interpretado como suficientemente alargado para conceder ao Conselho Directivo as competências para implementar quaisquer programas relacionados com as funções do instituto, a inclusão de uma disposição que concedesse de forma clara ao Conselho Directivo a atribuição para gerir todos os programas técnicos do instituto, resolveria esta ambiguidade na lei.

Artigo 17.º – Funcionamento do Conselho Directivo

Se os três membros do Conselho Directivo estão a gerir o instituto, terão de trabalhar juntos todos os dias. Ao estipular um mínimo de quatro reuniões por mês é sugerido que os membros do conselho não estariam empregados a tempo inteiro na gestão do instituto. O artigo dá a impressão que o conselho assemelha-se mais a uma comissão do que a uma equipa de gestão sénior.

Este artigo é considerado como não necessário e deve ser removido.

Artigo 18.º – Presidente do Conselho Directivo

O ponto 18.º(1)(a) é repetido em 18.º(1)(c).

A lei não especifica como o presidente do Conselho Directivo é designado e se vai estar em funções durante toda a vigência do Conselho Directivo.

As responsabilidades do presidente são similares às de um presidente de um conselho de administração. Não é claro quem será responsável por tomar decisões operacionais diárias sobre os aspectos técnicos do trabalho do instituto.

A criação de uma estrutura de gestão onde nenhum membro do Conselho Directivo é responsável por áreas específicas do trabalho do instituto pode gerar uma situação onde ninguém assume a responsabilidade por estas tarefas ou onde um dos membros do Conselho acaba por assumir uma carga de trabalho muito elevada. É proposto que as respectivas responsabilidades dos membros do Conselho Directivo sejam claramente definidas. Por exemplo, um membro poderia ser responsável por supervisionar os programas relacionados com as reparações e desaparecimentos, outro pelas iniciativas de divulgação e educação e o terceiro pela documentação.

Artigo 19.º – Vinculação

Apesar de se reconhecer que as duas assinaturas têm como objectivo promover uma maior transparência na tomada de decisões, este artigo é desnecessário se a tomada de decisão final sobre todas as operações do instituto residir, de facto, no Ministro da Solidariedade Social.

Propõe-se que este requisito seja removido da lei.

Artigo 20.º – Função da ‘Unidade’

Consultar os comentários acima em Artigo 7.º – Estrutura Orgânica

Várias funções substantivas são omitidas do Artigo 20.º, incluindo a função do instituto sobre as questões das pessoas desaparecidas e reparações.

Artigo 21.º – Competências da ‘Unidade’

O instituto deve também prover ao apoio psicológico às vítimas que desejem fornecer informações, quer para serem introduzidas na base de dados de pessoas desaparecidas, quer para serem registadas no registo na programa de reparações. O relato de experiências traumáticas do passado pode conduzir a dificuldades emocionais e psicológicas e o instituto tem a responsabilidade de fornecer às vítimas o apoio adequado para minimizar estes problemas.

Se o objectivo do Artigo 21.º é constituir uma lista abrangente das competências técnicas do instituto, deverão também ser incluídas as seguintes competências:

- registar depoimentos de vítimas sobre a sua experiência de violação dos direitos humanos,
- apresentar os relatórios finais da CAVR e os relatórios da CVA de uma forma que seja mais acessível à população timorense (por exemplo, criar uma versão para rádio de ambos os relatórios) e divulgar amplamente estes relatórios, tanto a nível nacional como internacional,

- prover ou organizar a prestação de apoio psicológico às vítimas que desejam fornecer informações ao instituto,
- registar os beneficiários de um programa de reparações, e
- encaminhar as vítimas vulneráveis para os programas de assistência social.

Apesar do instituto ter atribuídos os dois últimos poderes na lei das reparações, faz sentido incluir estas competências na lei orgânica do instituto a fim de proporcionar uma visão completa das suas funções e atribuições institucionais.

Artigo 22.º-24.º – Fiscal Único

Existe uma unidade no Ministério das Finanças cujas funções são supervisionar os órgãos legislativos similares ao Instituto da Memória. Considera-se que este ‘Fiscal Único’ adicional é desnecessário, uma vez que tanto o Ministério das Finanças como o Ministro da Solidariedade Social, nos termos do Artigo 6.º (1)(e), vão supervisionar as finanças do instituto.

Se o parlamento considerar o fiscal único necessário, isto vai assegurar uma supervisão forte por parte do governo em relação às finanças e administração do instituto (como estipulado pelo Artigo 6.º), e a responsabilização do Conselho Directivo em relação ao Ministro da Solidariedade Social, a quem o fiscal único tem de reportar. Desta forma, as outras medidas na lei concebidas para proporcionar um maior controlo governamental sobre as funções do instituto, como fornecer ao Ministro um poder discricionário para nomear e exonerar membros do Conselho Directivo, não são necessárias.

Contudo, a existência deste fiscal único, mais uma vez, destaca que o instituto não é dotado, de forma alguma, de “autonomia técnica, administrativa e financeira”, e que o mesmo está sob controlo do governo.

Artigo 25.º – Arquivo

A lei não especifica o conteúdo deste arquivo. Os relatórios da CAVR e da CVA claramente recomendam que seja estabelecido um arquivo para preservar os seus registos, e a CVA sugeriu que fosse estabelecido um centro de documentação que reunisse documentos relevantes sobre os actos de violência de 1999, incluindo documentos da CAVR, da UCG, da KPP HAM (Comissão Nacional Indonésia para os Direitos Humanos) e do Tribunal Ad Hoc de Direitos Humanos em Jacarta. A lei deve reflectir de forma exacta a intenção das duas comissões para a verdade, afirmando claramente que este arquivo incluirá materiais relacionados com o conflito de 1974 – 1999 e com os direitos humanos.

Artigo 26.º – Pesquisa

É proposto que o Artigo 26.º deve incluir um parágrafo sobre a preservação da memória das mulheres durante o período de 1974-1999. Assegurar que este instituto executa pesquisas sobre as experiências das mulheres durante o conflito vai ajudar a garantir que a força e o sofrimento das mulheres são melhor reconhecidos pelo público geral.

Artigo 27.º – Divulgação dos relatórios da CAVR e da CVA

A intenção lógica do Artigo 27.º(2) é assegurar que ambos os relatórios são divulgados em várias línguas para que várias audiências alvo, tanto nacionais como internacionais, possam ter acesso aos mesmos.

É proposto que o Artigo 27.º(2) seja redigido da seguinte forma, “..... a divulgação deve ser realizada na língua que é melhor compreendida pela maioria da população alvo em causa”.

Artigo 28.º - Educação

O Artigo 28.º(2) deve fazer referência específica à utilização dos relatórios da CAVR e da CVA nos programas escolares nacionais, tal como recomendado pela CAVR.

Artigo 29.º - Bolsas de Estudo e Pesquisa

A fim de promover a igualdade de género e a pesquisa sobre questões relacionadas com as mulheres, 50% das bolsas de estudo devem ser fornecidas a mulheres, e um determinado número de bolsas deve ser dedicado à pesquisa sobre o género e os direitos humanos.

Se este instituto deseja promover de forma eficaz a pesquisa e a educação, terá de criar um espaço apropriado onde os investigadores possam trabalhar. O Secretariado Técnico pós-CAVR criou uma biblioteca que contém livros e outros materiais relevantes ao estudo da história timorense e dos direitos humanos. É proposto que esta biblioteca seja parte da estrutura orgânica da Unidade e que o instituto deve ser obrigado, por lei, a conservar esta biblioteca como um serviço para os investigadores.

Artigo 30.º - Formação

O âmbito exacto da formação em direitos humanos do instituto deve ser mais claramente especificado no Artigo 30.º para demonstrar que o instituto não vai duplicar o trabalho do Provedor de Direitos Humanos e Justiça (PDHJ). O PDHJ é o órgão nacional para os direitos humanos e está mandatado para “promover uma cultura de respeito pelos direitos humanos” e “generalizar a informação sobre direitos humanos” (Lei N.º 7 de 2004, Artigo 25.º(1)).

Como a função do instituto é divulgar os relatórios da CAVR e da CVA, e supervisionar a implementação das suas recomendações, o instituto vai tornar-se uma ‘autoridade’ sobre os relatórios da CAVR e da CVA. Seria, por isso, lógico se o instituto se especializasse na utilização das conclusões da CAVR e da CVA sobre o conflito timorense para dar formação sobre os direitos humanos. Isto é também consistente com as recomendações da CAVR e da CVA sobre a aprendizagem com o conflito passado com o fim de promover a reforma institucional, a amizade entre a Indonésia e Timor-Leste, e um melhor entendimento dos direitos humanos pelos povos de ambos os países.

Artigo 33.º e 34.º - Confidencialidade

O Artigo 33.º (1) afirma que o acesso ao arquivo do Instituto será determinado de acordo com as “circunstâncias e condições” definidas na presente lei. Na verdade, a lei não estabelece quaisquer “condições” sobre o acesso aos arquivos. Se a violação

do dever de confidencialidade é punida com pena de prisão até dois anos ou multa, a lei deve claramente definir o que é a “informação confidencial” e o que significa uma violação do dever de confidencialidade.

No mínimo, a lei deve conter alguns princípios básicos sobre a confidencialidade e o acesso aos arquivos. Por exemplo, as pessoas, e os parentes de pessoas falecidas, que forneceram testemunhos à CAVR ou à CVA, devem ter o direito de aceder ao seu testemunho ou ao do seu familiar. Os documentos divulgados ao público devem sê-lo de uma forma que proteja a privacidade dos alegados perpetradores e das vítimas, e que proteja a segurança dos indivíduos.

Artigo 37.º – Reparações

As funções descritas no Artigo 37.º não estão reflectidas no Artigo 21.º que refere as competências da “Unidade de Pesquisa e Documentação, Reparações e Desaparecidos”. O Artigo 21.º deve ser alterado em conformidade.

Artigo 40.º – Pessoas Desaparecidas

O Artigo 40.º(4) estipula que quaisquer informações recolhidas sobre pessoas desaparecidas não podem ser usadas pelo instituto na execução de qualquer outra das suas funções. Isto impede os funcionários do instituto, que trabalham com as famílias de pessoas desaparecidas, de fornecerem informações sobre a situação de uma família à secção de reparações, que poderia depois avaliar a elegibilidade para as reparações. Esta disposição vai criar ineficiências no trabalho do instituto e é desnecessária em termos de confidencialidade, uma vez que o projecto de lei já contempla disposições de confidencialidade geral. É proposto que o Artigo 40.º(4) seja eliminado.

Artigo 49.º – 50.º – Relatório ao Parlamento Nacional

Existe uma inconsistência entre os Artigos 49.º(1) e 49.º(2) em relação à frequência com a qual o instituto deve apresentar o relatório ao parlamento. É proposto que um relatório anual é suficiente para fins de supervisão.

Os Artigos 49.º-50.º, lidos em conjunto com os artigos 6.º, 9.º, 13.º e 14.º, indicam que o instituto reportará ao Ministro para a Solidariedade Nacional sobre questões administrativas e financeiras e que deve elaborar um relatório sobre o progresso das suas funções técnicas a apresentar ao Parlamento Nacional. Esta divisão das responsabilidades de apresentação de relatórios é confusa e complexa. Como referido acima, e porque o Ministro da Solidariedade Social tem a atribuição para designar e cessar os mandatos dos membros do Conselho Directivo, na prática, o instituto terá de responder perante o governo. Se o objectivo é colocar o instituto sob o controlo do governo, por que razão o instituto não pode então reportar ao governo todos os aspectos do seu funcionamento, incluindo os administrativos, financeiros e programas substantivos?

É proposto que o relatório anual, quer seja apresentado ao parlamento ou ao governo, deve conter recomendações sobre o que organizações, estados ou indivíduos específicos podem fazer para melhorar a implementação das recomendações da CAVR e da CVA. O relatório deve ser disponibilizado ao público em geral e analisado numa sessão pública onde associações de vítimas e outros

grupos da sociedade civil possam participar.

Artigo 56.º - Revisão da Lei

O parlamento tem o poder para rever esta lei a qualquer altura e, por isso, este artigo não é necessário. Contudo, se o que se pretende é que o trabalho e funções do *instituto* sejam revistos 5 anos após o seu estabelecimento, o artigo deve ser corrigido para: “.....*as funções e as actividades do instituto são revistas no prazo de cinco anos*”.



Centro Internacional de Justiça de Transição

Apresentação à Comissão A do Parlamento Nacional

Projecto de Lei que cria o Programa Nacional de Reparações 5 de Julho de 2010

Projecto de Lei N.º /II Quadro do Programa Nacional de Reparações

Comentários Gerais

Atraso no fornecimento das reparações

A principal preocupação sobre esta lei é o atraso no fornecimento dos benefícios de reparação. Muitas vítimas são pessoas idosas que vivem com dificuldades extremas. O atraso excessivo no fornecimento das reparações significará que estas vítimas poderão falecer antes de receberem o reconhecimento ou a assistência ao abrigo do esquema de reparações.

O novo instituto vai precisar de seis meses, ou mesmo mais, para consultar os intervenientes em causa e apresentar as suas recomendações sobre o conteúdo de um programa de reparações. A lei não indica como o governo deve responder ao relatório do instituto, nem estabelece um prazo para a actuação do governo. É proposto que o Instituto, com base nos resultados da sua consulta nacional, e como um anexo ao seu relatório sobre as consultas, redija um decreto-lei sobre a implementação das reparações para ser apresentado ao Conselho de Ministros. Apesar de, provavelmente, o Instituto necessitar de 12 a 18 meses para executar esta tarefa, o tempo para a redacção da lei poderia ser reduzido se esta tarefa for um 'resultado' previamente acordado do processo da consulta.

Comentários artigo a artigo

Artigo 3.º - Vítimas

- A definição de "vítima" no Artigo 3.º (1)(a) parece ser baseada no Artigo 8.º dos Princípios e Directrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário ("Princípios Básicos"). Contudo, vários elementos importantes desta definição foram eliminados, incluindo o aspecto do sofrimento de prejuízo "colectivo" que será importante para a definição das reparações colectivas. A palavra

'fundamental' também foi omitida da frase, "...o que tenha sido impedida no exercício dos seus direitos fundamentais," O resultado da omissão desta palavra é reconhecimento como vítimas, de todos os timorenses que, de 1974 a 1999, foram impedidos de gozar dos seus direitos não fundamentais, como, por exemplo, o direito legal a receber um subsídio mensal em arroz.

É proposto que o Artigo 3.º adopte o texto integral do Artigo 8.º dos Princípios Básicos:

"Pessoas que, individual ou colectivamente, tenham sofrido um prejuízo, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um sofrimento de ordem moral, uma perda material, ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais, como consequência de uma violação dos direitos humanos, ocorrida no contexto dos conflitos políticos ocorridos em Timor-Leste entre 25 de Abril de 1974 e 25 de Outubro de 1999."

"Victims are persons who individually or collectively suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that constitute gross violations of international human rights law, or serious violations of international humanitarian law that occurred in the context of political conflicts occurring in Timor-Leste between 25 April 1974 and 25 October 1999 ."

- A definição de ascendentes e descendentes no Artigo 3.º(1)(b) não é estritamente necessária uma vez que essas pessoas, como familiares de vítimas directas, também sofreram danos, tal como definido no Artigo 3.º(1)(a).

É preferível manter uma definição alargada de "vítima", antes do programa de reparações simbólico ser definido para assegurar o mais amplo espectro possível de beneficiários. O Artigo 3.º(1)(b) pode ser interpretado como tendo a intenção de limitar a definição de vítima da lei. Isto poderia resultar numa situação onde as reparações simbólicas, como a procura e recuperação de pessoas desaparecidas, só estariam disponíveis para os familiares directos. Se todos os familiares directos estiverem mortos, os restantes familiares não teriam o direito a conhecer o destino dos seus entes queridos.

É proposto que o Artigo 3.º(1)(b) seja removido do projecto de lei.

- Se o Artigo 3.º(1)(a) for corrigido de forma a reflectir a definição de "vítima" dos Princípios Básicos da ONU, o Artigo 3.º(2) poderá ser apagado uma vez que a nova definição de "vítima" já se refere às violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos, ou violações graves do direito internacional humanitário .
- Se o parlamento decidir manter o Artigo 3.º(1)(a) na sua forma actual, a definição de "violações dos direitos humanos" do Artigo 3.º(2) deve ser alterada para se remover as palavras, "... e actos criminais," uma vez que o objectivo desta lei não é fornecer reparações a vítimas de crimes de delito comum.

Artigo 4 – Vítimas vulneráveis

- Os termos ‘tortura’, ‘desaparecimento’ e ‘execução sumária’ do Artigo 4.º(1)(a)(iii) devem ser claramente definidos na lei.

Tortura

Se a tortura for definida de acordo com o Artigo 2.º da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes, isto excluiria os actos de tortura praticados por actores não estatais. Desta forma, as vítimas de tortura praticada para UDT ou Fretilin não seriam classificadas como ‘vítimas vulneráveis’ e não poderiam aceder ao programa de reparações individual.

Para se solucionar este problema, a lei das reparações poderia contemplar uma definição de tortura consistente com a do Artigo 124.º(f) do código penal de Timor-Leste:

“Tortura, é definida como a imposição de dor ou sofrimento severos, físicos ou psicológicos, a uma pessoa sob custódia ou controlo do perpetrador.”

Desaparecimento

O desaparecimento forçado, de acordo com o Artigo 2.º da Convenção Internacional para a Protecção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, deve envolver a detenção e desaparecimento de vítimas por agentes estatais ou pessoas que actuam com o conhecimento ou apoio do Estado. Mais uma vez, isto excluiria os familiares das vítimas que desapareceram devido a actos da Fretilin. Esta situação seria manifestamente injusta e contradiz o Artigo 8.º que afirma que a nenhuma vítima pode ser recusado o direito a reparação com fundamento na opção ou filiação política das pessoas que se acredita possam ter cometido as violações de direitos humanos contra a vítima.

Sugere-se que a lei use o termo do direito internacional humanitário de “pessoas desaparecidas” em vez de “vítimas do desaparecimento”, e defina isto de acordo com a definição de pessoas desaparecidas do Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC):

“Pessoas desaparecidas ou pessoas sem paradeiro, são aquelas cujas famílias não possuem notícias e/ou estão dadas como desaparecidas, com base em informações fiáveis, devido a um conflito armado (internacional ou não internacional) ou a violência nacional (distúrbios nacionais (conflitos nacionais) e situações que exigem uma instituição e intermediário especificamente independente e neutro).”

Sumário das Conclusões resultantes dos eventos mantidos antes da Conferência Internacional de Especialistas Governamentais e Não Governamentais (19-21 Fevereiro de 2003)

Execução Sumária

É de estranhar que somente os familiares das vítimas de execuções sumárias sejam elegíveis para receberem reparações individuais e não os familiares de alguém que faleceu em resultado de tortura. Propõe-se que a expressão “execução sumária” seja substituída por “assassinato extrajudicial”.

- O Artigo 4.º(1)(a)(iii) prevê que somente os cônjuges e ascendentes e descendentes até ao primeiro grau, de pessoas executadas ou assassinadas

durante o conflito podem ser qualificados como vítimas vulneráveis.

É proposto que esta definição seja alargada. Por exemplo, um casal pode ter cuidado do filho de um familiar desde que nasceu. Com 16 anos, a criança foi recrutada à força como auxiliar de operações (TBO, Tenaga Bantuan Operasi) e, subsequentemente, desapareceu. Sem dúvida que os pais adoptivos da criança têm o direito à reparação pelo sofrimento psicológico e provável prejuízo económico causado pelo desaparecimento do seu filho. Este problema poderia ser resolvido fornecendo aos 'dependentes' das pessoas falecidas ou de vítimas desaparecidas o direito às reparações ou, em alternativa, incluindo uma alínea que afirme:

“Em circunstâncias excepcionais, o Instituto considera como ‘vítimas’ todos aqueles com uma relação de dependência emocional ou económica forte com uma vítima de assassinato ou desaparecimento, incluindo crianças adoptadas ou crianças cuidadas pela vítima.”

- Existem também alguns problemas básicos de redacção com o Artigo 4.º a).
*“a) Vítimas residentes em Timor-Leste e que continuem a sofrer dificuldades na forma de danos físicos ou psíquicos, ou dificuldades financeiras como resultado de uma ou mais das seguintes violações de direitos humanos:
i) As vítimas de tortura;.....”*

Uma vez que não existe uma vírgula depois de “ou dificuldades financeiras” a disposição é lida como se somente as vítimas de dificuldades financeiras tivessem de provar que essas dificuldades verificaram-se em resultado de violações dos direitos humanos. O Artigo 4.º a) também afirma “das seguintes violações de direitos humanos;..... “ e depois refere tipos de vítimas, e não violações dos direitos humanos.

Artigo 6.º – Beneficiários

O nome do programa de reparações simbólico, no Artigo 6.º(1) é Programa de Memória. No Artigo 9.º(1)(a) o mesmo programa é referido como Programa Nacional de Comemorações.

O Artigo 6.º(2) deve referir o Artigo 4.º e não o Artigo 3.º.

Artigo 7.º – Exclusões

- A actual redacção do Artigo 7.º(1) também afirma que “as pessoas que beneficiem de uma pensão ou de outros benefícios” *incluindo* aquelas contempladas no âmbito da legislação relativa aos Combatentes da Libertação Nacional não poderão receber reparações ao abrigo do programa de reparações nacional.

A redacção do Artigo 7.º sugere que as pessoas que recebem actualmente uma pensão por invalidez ou subsídios de velhice não serão elegíveis para receberem reparações. Estes programas de assistência social não substituem as reparações. O subsídio para os idosos é fornecido a todos os cidadãos timorenses com mais de 55, quer tenham sofrido, ou não, violações dos direitos humanos. A integridade do programa de reparações será posta em causa se a uma vítima de violação ou escravatura sexual for dito que o seu sofrimento não

pode ser reconhecido porque recebe já um subsídio de velhice nominal, que o seu vizinho, que viveu uma vida agradável durante a ocupação indonésia, também recebe. É proposto que o Artigo 7.º(1) seja corrigido para clarificar que as exclusões só se aplicam a pessoas que recebem pensões ou outros subsídios substantivos ao abrigo da legislação para os Combatentes da Libertação Nacional.

Para além disto, a exclusão no Artigo 7.º(1) só deve excluir as pessoas de aceder ao programa de reparações individual, uma vez que os programas de reparação colectiva e simbólica descritos nesta lei têm como objectivo beneficiar um amplo espectro de pessoas, incluindo os membros da comunidade que possam ter recebido benefícios ao abrigo da legislação relativa aos Combatentes da Libertação Nacional.

- O requisito no Artigo 7.º(2) de que os indivíduos devem residir em Timor-Leste há pelo menos um ano antes da data da requisição da reparação vai impor um fardo administrativo pesado ao instituto. Antes de aprovar qualquer pedido de reparações, o instituto terá de provar que o requerente está a viver em Timor-Leste pelo período de tempo exigido.

Apesar de ser compreensível a necessidade de limitar o grupo de beneficiários para um número sustentável, é pouco provável que se verifique uma grande entrada de “vítimas vulneráveis” em Timor-Leste na esperança de receber benefícios de reparações que ainda não foram sequer definidos por lei. Se a entrada de pessoas oriundas de Timor Ocidental for uma preocupação, a legislação deve procurar excluir as pessoas que possuem actualmente a cidadania indonésia, limitando o programa de reparações aos *cidadãos timorenses* residentes em Timor-Leste.

É sugerido que o impacto negativo desta disposição na administração do programa de reparações tem mais peso que o positivo, ou seja, tentar reduzir o grupo de beneficiários e, por isso, deve ser eliminado.

Artigo 9.º – Formas de Reparções

- Apesar de se compreender que o Artigo 9.º(1)(b) não representa uma lista exhaustiva das medidas que serão incluídas no programa de reparações individual, a natureza limitada dos benefícios referida aqui pode levar os departamentos governamentais e as vítimas a acreditar que as reparações se limitarão somente a estas medidas. Muitos timorenses não estão familiarizados com o conceito de reparações e com os potenciais benefícios que podem ser fornecidos através de um programa de reparações. Será muito útil para o instituto conduzir um processo de consulta pública transparente se medidas adicionais, como assistência com a habitação, pensões, pagamentos únicos ou ‘pacotes de arranque’ de negócio, forem explicitamente mencionados na lei como possíveis medidas de reparação. Esta disposição pode actuar como um ponto de partida para os debates sobre as reparações, e a lei reflectirá de forma mais exacta as exigências das vítimas ouvidas durante as consultas de 2008-2009.

Em alternativa, poderia ser clarificado que as medidas de reparações referidas no Artigo 9.º(1)(b) não representam uma lista exaustiva das medidas que serão parte do programa de reparações individual, corrigindo o artigo da seguinte forma:

*“b) Um Programa de Reparções Individuais, visando a reabilitação das vítimas vulneráveis, que pode incluir, **entre outros**, o seguinte:”*

- O Artigo 9.º(1)(b)(i) – (ii) parece considerar os “serviços de reabilitação” como excluindo o aconselhamento psicológico e inclui os “serviços sociais” como uma forma de “serviços de saúde mental”. Os serviços sociais podem incluir assistência na habitação, fornecimento de alimentação a famílias com necessidades, entre outros. Sugere-se que os dois parágrafos sejam revistos para:

- “ i) Prestação de serviços de saúde mental e física, incluindo serviços de reabilitação a longo prazo;*
- ii) Prestação de serviços sociais;... “*

- O Programa Colectivo de Reparções deve ser limitado às comunidades em Timor-Leste. É proposto que o Artigo 9.º(1)(c) seja corrigido para:

“c) Um Programa Colectivo de Reparções, que reconheça e providencie assistência material às comunidades, no território de Timor-Leste, gravemente afectadas pelo conflito...”

Artigo 11.º- Processo de Implementação

Considera-se que os objectivos dos Artigos 11.º e 12.º não são claros. Estes artigos têm como objectivo estabelecer um processo através do qual as medidas de reparação e os métodos de fornecimento são definidos. As conclusões da consulta descrita, a realizar em 6 meses, vão, presumidamente, ser a base para um decreto-lei que regulará o programa de reparações nacional. É proposto, a fim de que a lei seja mais clara, que o Artigo 11.º e o Artigo 12.º sejam combinados num único artigo, referido a seguir. Os resultados desta consulta não serão somente um relatório, mas também um projecto de lei sobre a implementação das reparações.

Artigo X Implementação

8.1 O Instituto da Memória assiste o governo na determinação das medidas de reparação que deverão formar o programa de reparações nacional, assim como o seu modo de fornecimento. O Instituto vai;

- (a) levar a cabo uma consulta nacional sobre as reparações,*
- (b) apresentar um relatório ao governo sobre os resultados da consulta, e*
- (c) preparar um projecto de decreto-lei sobre as reparações para apresentar ao Conselho de Ministros.*

8.2 O Instituto deverá consultar vítimas, ONG que trabalham com vítimas, representantes de confissões religiosas, e serviços estatais e organizações relevantes, sobre que medidas de reparações devem ser fornecidas, quem deve receber estas medidas e quem as vai fornecer.

8.30 relatório final sobre a consulta deve incluir –

(a) uma avaliação dos serviços existentes, da capacidade das vítimas vulneráveis para aceder a estes serviços, e se estes serviços podem satisfazer as necessidades das vítimas vulneráveis,

(c) opiniões das vítimas, da comunidade e do governo sobre que tipo de medidas de reparações podem ser incluídas no programa de reparações

(d) uma avaliação da capacidade do governo para fornecer estas medidas de reparações

(e) uma avaliação da sustentabilidade financeira destas medidas

(f) recomendações sobre que novos serviços têm de ser criados

(g) recomendações sobre mecanismos de fornecimento das várias medidas de reparações identificadas.

8.3. Em forma de anexo ao relatório, o Instituto deve anexar o decreto-lei proposto para consideração do governo. .

- O Artigo 11.º(2)(b) – (c) requer que o Instituto da Memória inclua no seu relatório sobre as reparações um “sumário da assistência prestada pelo IM, I.P., nos termos do previsto na presente lei”. Não é claro a que tipo de assistência a lei se refere, mas será assumido que se refere à assistência fornecida às vítimas vulneráveis. Contudo, o instituto não possui qualquer função no fornecimento de assistência material às vítimas. Possui somente a atribuição para encaminhar vítimas para outros fornecedores de serviços e uma função vaga no apoio às actividades de preservação da memória. Desta forma, a lei obriga o instituto a informar sobre o número de vítimas encaminhadas para os programas de assistência governamentais, assim como a avaliar a 'satisfação' que as vítimas vulneráveis obtiveram com estes encaminhamentos. É pouco provável que o instituto, num prazo de 6 meses após o seu estabelecimento – que é quando o relatório tem de estar concluído – tenha criado a base de dados dos beneficiários, registado um grande número de beneficiários e encaminhado as vítimas vulneráveis para os fornecedores de serviços. É sugerido que o Artigo 11.º(2)(b)-(c) seja eliminado.

Artigo 13.º – Registo Nacional de Beneficiários

O Artigo 13.º deve incluir uma disposição que obrigue as agências estatais a fornecer ao instituto quaisquer informações que o possam ajudar a verificar os pedidos de reparações apresentados pelas vítimas.

Artigo 17.º – Financiamento

O Artigo 17.º deve também incluir uma disposição para que o financiamento das reparações seja complementado pelas contribuições de fontes externas, como doadores bilaterais ou agências multilaterais.