

Amnistia Internacional Portugal

Recomendações relativas ao Projeto de Lei N.º 504/XII/3.^a, que altera o Código Penal, autonomizando o crime de Mutilação Genital Feminina, ao Projeto de Lei N.º 515/XII, que procede à 31.^a alteração ao Código Penal (aprovado pelo Decreto-Lei N.º 400/82, de 23 de Setembro), criando o crime de Mutilação Genital Feminina e ao Projeto de Lei N.º 517/XII, que autonomiza a criminalização da Mutilação Genital Feminina- 31.^a Alteração ao Código Penal

Estima-se que, todos os anos, cerca de 3 milhões de mulheres e crianças corram o risco de serem submetidas à Mutilação Genital Feminina (MGF), de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a UNICEF e o Fundo de População das Nações Unidas. A prática continua a ser comum em países de África e do Médio Oriente, bem como na Ásia e em comunidades imigrantes na Europa, América do Norte e Austrália, e ainda entre alguns grupos étnicos na América do Sul.

Em Novembro de 2013, a Comissão Europeia anunciou uma nova estratégia para combater a MGF, não só na União Europeia (UE) como fora da UE, com o intuito de passar a aplicar mais fundos europeus no apoio às vítimas, em matéria legislativa e na área da saúde, melhorando simultaneamente as leis de asilo da UE e a investigação relativamente a pessoas em risco. A Comissão apelou ainda à necessidade do desenvolvimento de indicadores para conhecer os números da MGF, de mais prevenção e de um maior apoio às vítimas mas também aos profissionais e ainda à punição eficaz dos Estados Membros.¹

A Amnistia Internacional (AI) tem sido uma das organizações que recentemente promoveu campanhas pela erradicação da MGF, desde logo a nível europeu² e, mais localmente, a nível nacional. Já em 2014, lançou uma campanha mundial intitulada “O

¹ Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a eliminação da mutilação genital feminina*, [Ref.^a COM (2013) 833 final], 25 novembro de 2013, disponível em <http://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2014/01/20140110Comunicacao_MGF.pdf>.

² Comissão Europeia, *International Day for Elimination of Violence against Women: European Commission takes action to combat Female Genital Mutilation*, 25 novembro 2013, disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1153_en.htm>.

Prémio de Direitos Humanos da Assembleia da República 2006 – AI Portugal
Prémio Nobel da Paz 1977 – Amnistia Internacional

meu corpo, os meus direitos”, pelos direitos sexuais e reprodutivos, matéria que abarca precisamente as questões da MGF.³

Portugal é um dos treze países em risco no que toca à prática da MGF na Europa e está como tal identificado pela OMS.⁴ Assim, também a Amnistia Internacional Portugal (AI Portugal) se tem dedicado ao tema, destacando vários aspetos, entre eles, a responsabilidade dos Estados Membros pela proteção de mulheres e meninas vítimas de MGF, assim como das que se encontram em risco, bem como a necessidade da criação de medidas concretas de prevenção e de proteção. A AI Portugal considera ainda que o Estado deve assegurar a recolha e disponibilidade de dados sobre a MGF, em território nacional e na UE, até porque o III Programa para a Prevenção e para a Eliminação da MGF, inserido no V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014-17⁵ prevê recursos adequados para essa implementação. A AI Portugal entende ainda que o Estado Português pode e deve reforçar o trabalho político nesta matéria a vários níveis quer na União Europeia, quer no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), quer também no âmbito das Nações Unidas.

De facto, a proibição da MGF retira-se de vários instrumentos da lei internacional,⁶ designadamente, da Carta de Direitos Humanos (Declaração Universal dos Direitos do Homem – 1948), do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966)⁷, da Convenção sobre

³ Campanha Amnistia Internacional Portugal, *O meu corpo, os meus direitos*, disponível em <http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=1651&Itemid=13>.

⁴ Escola de Polícia Judiciária, *Mutilação Genital Feminina - Guia de Procedimentos para Órgãos de Polícia Criminal*, Conferência sobre Mutilação Genital Feminina, 28 maio 2012, pág. 7, disponível em <http://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/Guia_de_Procedimentos_para_organos_de_policia_criminal.pdf>.

⁵ Diário da República, N.º253, 1.ª série, 31 dezembro 2013, Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2013, V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014 -2017, disponível em <<https://dre.pt/pdf1sdip/2013/12/25300/0701707035.pdf>>.

⁶ Grupo de Juristas AI Portugal, *Mutilação Genital Feminina- A questão da tipificação penal*, 12 janeiro 2008, disponível em <http://www.amnistia-internacional.pt/files/Parecer_MGF_GJ_AI.pdf>.

⁷ Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos [Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas], 16 dezembro de 1966, disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>, e Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais [Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas], 16 dezembro de 1966, disponível em <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_4.htm>.

Prémio de Direitos Humanos da Assembleia da República 2006 – AI Portugal
Prémio Nobel da Paz 1977 – Amnistia Internacional

os Direitos das Crianças (1989)⁸, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979)⁹, da Declaração sobre e Eliminação da Violência sobre as Mulheres (1993)¹⁰, da Declaração de Viena (1993)¹¹, e da Convenção Internacional sobre a Protecção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias¹², e, ao nível regional, da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.¹³

Internacionalmente, a MGF é reconhecida como uma violação dos direitos humanos, não só por ser um ato discriminatório mas também de violência contra as mulheres.¹⁴ De acordo com a OMS, a UNICEF e o Fundo de População das Nações Unidas, a MGF consiste em "todas as intervenções que envolvam a remoção parcial ou total dos órgãos genitais femininos externos ou que provoquem lesões nos órgãos genitais femininos por

⁸ Convenção sobre os Direitos da Criança [Adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990], disponível em <http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>.

⁹ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres [Adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela resolução n.º 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de dezembro de 1979], disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dm-conv-edcmulheres.html>>.

¹⁰ Declaração sobre a Eliminação da Violência sobre as Mulheres [Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 48/104, de 20 de dezembro de 1993], disponível em <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_4/IIIIPAG3_4_7.htm>.

¹¹ Declaração e Programa de Ação de Viena [Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, 25 de junho de 1993], disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/decl-prog-acao-viena.html>>.

¹² Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e membros das suas famílias [Adotada pela Resolução n.º 45/158, de 18 de dezembro de 1990, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que entrou em vigor em 1 de julho de 2003], disponível em <<http://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias.%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>>.

¹³ Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais [Adotada pelo Conselho da Europa a 4 de novembro de 1950], disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>>.

¹⁴ Amnesty International, *End FGM European Campaign run by Amnesty International in Partnership with NGOs*, disponível em <<http://www.endfgm.eu/en/female-genital-mutilation/a-human-rights-violation/>>.

Prémio de Direitos Humanos da Assembleia da República 2006 – AI Portugal
Prémio Nobel da Paz 1977 – Amnistia Internacional

razões não médicas".¹⁵ A classificação dos quatro tipos de Mutilação Genital Feminina atualizou-se em 2007 e incluí a clitoridectomia [tipo I - remoção parcial ou total do clítoris e/ou da pele que cobre o clítoris (prepúcio)], a excisão (tipo II - remoção parcial ou total do clítoris e dos pequenos lábios, com ou sem excisão dos grandes lábios), a infibulação (tipo III - estreitamento do orifício vaginal mediante a criação de uma membrana selante, pelo corte e aposição dos pequenos lábios e/ou dos grandes lábios, com ou sem excisão do clítoris), e o tipo IV (atos não classificados), incluindo todas as intervenções nefastas sobre os órgãos genitais femininos por razões não médicas tais como punção, perfuração, incisão/corte, escarificação e cauterização.¹⁶ Para a AI, a MGF - também conhecida por circuncisão feminina, excisão, corte dos genitais, sunna, operação, cirurgia genital feminina, prática tradicional, fanado pequeno, entre outros ¹⁷ - pode constituir uma forma de tortura¹⁸. Citando o ex-Relator Especial da ONU para a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, Manfred Nowak, “a dor que é infligida pela MGF não termina com o procedimento inicial, continuando frequentemente a constituir uma tortura permanente ao longo da vida de uma mulher. Dependendo do tipo e da severidade do procedimento executado, as mulheres poderão sofrer consequências de longo prazo, tais como, infeções crónicas, tumores, abscessos, quistos, infertilidade, crescimento excessivo de tecidos cicatrizados, risco acrescido de infeções por HIV/SIDA, hepatite e outras doenças do sangue, danos na uretra levando à incontinência urinária, menstruação dolorosa, dores durante o acto sexual e outras disfunções sexuais.” ¹⁹

¹⁵ Escola de Polícia Judiciária, *Mutilação Genital Feminina - Guia de Procedimentos para Órgãos de Polícia Criminal*, Conferência sobre Mutilação Genital Feminina, 28 maio 2012, págs. 4 e 5, disponível em <http://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/Guia_de_Procedimentos_para_orgaos_de_policia_criminal.pdf>.

¹⁶ Amnesty International, *End FGM European Campaign run by Amnesty International in Partnership with NGOs*, disponível em <<http://www.endfgm.eu/en/female-genital-mutilation/what-is-fgm/what-is-fgm/>>.

¹⁷ Escola de Polícia Judiciária, *Mutilação Genital Feminina - Guia de Procedimentos para Órgãos de Polícia Criminal*, Conferência sobre Mutilação Genital Feminina, 28 maio 2012, págs. 4 e 5, disponível em <http://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/Guia_de_Procedimentos_para_orgaos_de_policia_criminal.pdf>.

¹⁸ Amnesty International, *Gender and Torture Conference Report* (Index: IOR 50/001/2011), Outubro 2011, pág. 32, disponível em <http://www.endfgm.eu/content/assets/Gender_and_Torture_Conference_Report_AI_Redress.pdf>.

¹⁹ Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development - Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak (A/HRC/7/3)*, pág. 17, 15 janeiro 2008, disponível em <<http://www.refworld.org/pdfid/47c2c5452.pdf>>.

Assim, a AI Portugal entende que, em linha com as recomendações internacionais da organização nesta matéria, devem ser atendidos os seguintes pontos, no âmbito do processo legislativo em curso:

1. Definição de MGF

As Nações Unidas definem a MGF como uma violação de direitos humanos baseada no género, através da qual se pretende controlar a sexualidade e autonomia das mulheres. A ONU destaca a necessidade de uma abordagem integrada, que capacite as mulheres e que promova a proteção da saúde sexual e reprodutiva, quebrando o ciclo da discriminação e da violência. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estabeleceu, por sua vez, que uma rapariga ou mulher que procure asilo por ter sido obrigada a submeter-se ou por poder vir a ser sujeita a MGF, pode requerer o estatuto de refugiada. Também a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), já ratificada por Portugal, estabelece no artº 38º que os Estados Partes devem adotar as medidas necessárias (legislativas e outras) para a criminalização da MGF, devendo esta prática ser considerada um ato de violência contra as mulheres²⁰. A AI Portugal considera por isso que a nova legislação deve conter uma mensagem pública clara, apresentando objetivamente o que o ordenamento jurídico português visa proibir, incluindo os quatro tipos de MGF *supra* referidos.

Mais ainda, A AI Portugal considera que a legislação deve conter uma proibição específica da prática, assim como para a ajuda, o aconselhamento, o incitamento, o encorajamento e a persuasão com vista à prática de MGF, bem como para a tentativa e ainda para quem der assistência a quem realizar essa prática (nesse sentido, ver o artº 38º, c) da Convenção de Istambul). A legislação deve reconhecer a gravidade da MGF,

²⁰ Conselho da Europa, Série de Tratados do Conselho da Europa – Nº 210, *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica*, Istambul, 11 maio 2011, disponível em <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20Portuguese.pdf>.

atribuindo poderes adicionais ao Estado que possibilitem a proteção de crianças em risco. Legislação específica para a MGF, que implique a sua penalização como crime, deve desencorajar a continuação desta prática, e legitimar a rejeição dos progenitores ou outros, em submeter crianças à MGF.

2. Extraterritorialidade

A AI considera que a legislação deve conter um elemento de extraterritorialidade, que possibilitará a condenação do crime de MGF quando os factos forem praticados noutra jurisdição, mesmo que nesta não se criminalize a MGF. A inclusão deste elemento é vital para prevenir os casos em que, por exemplo, crianças residentes em Portugal sejam levadas para fora do país para serem submetidas à MGF num outro Estado, com outra jurisdição. Face a este risco - real e atual - a inclusão do elemento da extraterritorialidade alargará o combate à MGF a vários contextos, contribuindo para a sua erradicação, além de constituir uma mensagem preventiva e um reforço para os progenitores, que assim terão mais uma arma com que resistir à pressão familiar e social para submeter as suas filhas à prática de MGF.

O artº 44º da Convenção de Istambul determina que os Estados Partes garantam que o princípio da jurisdição extraterritorial é aplicado aos casos de MGF. A AI interpreta este princípio no sentido de que os Estados Partes devem assegurar que a MGF seja punível quando é executada num terceiro país, por ou contra um dos seus nacionais ou residentes, mesmo que a prática não seja considerada crime nesse país (artº 44º, n.º 3). Assim, a Convenção de Istambul elimina a necessidade do princípio da dupla incriminação para a MGF, princípio que apenas permitiria a condenação caso o ato em causa fosse objeto de sanção penal em ambos os países envolvidos. Da mesma forma, a Convenção de Istambul determina que os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para estabelecer a sua jurisdição em relação ao crime de MGF, quando o/a perpetrador/a do ato está presente no seu território (artº 44º, n.º5).

3. Consentimento

A legislação deve incluir uma proibição específica de legitimação do ato através do consentimento da vítima de MGF. Nos termos do direito internacional, o consentimento para a submissão à prática de MGF nunca pode ser válido. A questão do consentimento torna-se ainda mais complexa devido à pressão social, cultural e religiosa que alimentam a prática em causa. Em relação à questão da “incapacidade para consentir” – mesmo que o consentimento se considerasse admissível - o ex-Relator da ONU Manfred Nowak lembra que “a promoção e proteção de todos os direitos humanos” inclui “o direito ao desenvolvimento”²¹ e que também deve ser tido em conta o facto de a prática ocorrer normalmente antes do décimo aniversário das raparigas. Nestas circunstâncias, as meninas estão claramente sob o controlo dos seus pais e das comunidades, não tendo possibilidade de resistir.

Por outro lado, muitas adolescentes e mulheres aceitam submeter-se à MGF por recearem a falta de aceitação das suas comunidades, famílias e amigos/as. Nesse sentido vai também a Resolução do Parlamento Europeu de 20/09/2001,²² segundo a qual os Estados Membros devem considerar qualquer forma de MGF um crime específico, independentemente do facto de a mulher em causa ter dado ou não alguma forma de consentimento. Neste ponto, Nowak acrescenta que “o consentimento da vítima nunca pode ser presumido numa situação de impotência *de facto* [“(...) the victim’s consent can never be implied in a *de facto* situation of powerlessness.”].²³

²¹ Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development - Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak (A/HRC/7/3)*, pág. 1, 15 janeiro 2008, disponível em <<http://www.refworld.org/pdfid/47c2c5452.pdf>>.

²² Resolução do Parlamento Europeu sobre as mutilações genitais femininas (2001/2035(INI)), 20 de setembro de 2001, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0476+0+DOC+XML+V0//PT>>.

²³ Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development - Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak (A/HRC/7/3)*, pág. 25, 15 janeiro 2008, disponível em <<http://www.refworld.org/pdfid/47c2c5452.pdf>>.

4. A questão da “cultura”

A AI considera ainda que a legislação deve incluir uma proibição expressa do recurso à “questão cultural” como uma justificação para a MGF. Os costumes, a tradição ou as crenças religiosas em caso algum devem ser admitidos, como forma de os próprios Estados se escusarem das suas obrigações em matéria de MGF.

Como tal, mesmo nos casos em que a MGF possa ser praticada por haver lei que a autorize – sendo executada por pessoal especializado como se de um ato médico se tratasse, em hospitais públicos ou em clínicas privadas – a mutilação genital feminina continua a ser um crime. E para a ONU, nesse caso, a própria existência da lei que a permite não pode senão ser encarada como um consentimento do Estado a práticas de tortura.²⁴

5. Prevenção

A AI apoia toda a iniciativa legislativa que conduza à autonomização do ato de MGF, sobretudo quando a legislação existente não permita aos magistrados lidar com os casos com que são confrontados. Mas a existência de uma proibição formal da MGF não é suficiente para se poder concluir que as meninas e mulheres estão realmente protegidas da MGF. A própria Convenção de Istambul (Capítulo III, “Prevenção”²⁵) determina que os Estados tomem medidas efetivas e apropriadas para eliminar a MGF, o que implica trabalhar com as comunidades afetadas, desenvolvendo ações de sensibilização e de educação e promovendo a eliminação de estereótipos de género, bem como organizar formações para profissionais de várias valências. Pretende-se conjugar a prevenção com as alterações à lei penal, por forma a evitar eventuais efeitos – indesejáveis – de estigmatização de certas comunidades ou religiões. Acresce que o impacto da própria

²⁴ *Idem*, pág. 18.

²⁵ Conselho da Europa, Série de Tratados do Conselho da Europa – Nº 210, *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica*, Istambul, 11 maio 2011, disponível em <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20Portuguese.pdf>.

Prémio de Direitos Humanos da Assembleia da República 2006 – AI Portugal
Prémio Nobel da Paz 1977 – Amnistia Internacional

criminalização da MGF está ainda por determinar, sobretudo entre os grupos mais vulneráveis como as crianças. Tal evidencia-se nos casos de condenação pelo crime de MGF. Os processos judiciais, as penas de prisão, as multas avultadas ou a separação prolongada da família poderão ter um impacto sério no bem-estar da criança. Por isso, é prioritário clarificar os objetivos que os Estados pretendem alcançar com o desenvolvimento de novas normas penais, em conformidade com a legislação e medidas existentes. Ou seja, a legislação por si só é importante no estabelecimento de regras para travar a MGF - dando um claro sinal de repúdio do ordenamento jurídico a esta prática, que merece sanção – mas a sua erradicação pressupõe que em paralelo se promova a prevenção. O âmbito da nova legislação deve assim passar não só pela criminalização, mas também pela criação de mecanismos de prevenção e processos de apoio e sensibilização, especialmente junto das comunidades afetadas, envolvendo todos os seus elementos, sobretudo os mais influentes, como os líderes comunitários e religiosos, tal como referido no programa nacional de combate à MGF²⁶.

Amnistia Internacional Portugal

Lisboa, 13 de março de 2014

²⁶ Diário da República, N.º253, 1.ª série, 31 dezembro 2013, Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2013, V *Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014 -2017*, disponível em <<https://dre.pt/pdf1sdip/2013/12/25300/0701707035.pdf>>.