

Projeto de Lei n.º 212/XV/1ª (L)

Data de admissão: 05-07-2022

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Cristina Ferreira e Rui Brito (DILP), Paula Faria (BIB), Liliane Sanches da Silva e Manuel Gouveia (DAC)
Data: 11.07.2022

I. A INICIATIVA

Com a presente iniciativa advoga-se a consagração expressa, na lei portuguesa, do estatuto de apátrida.

Lembrando que em 2012, Portugal aderiu à Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas, adotada em Nova Iorque em 28 de Setembro, o proponente chama a atenção para que, embora a lei faça referência aos apátridas, o seu estatuto e reconhecimento não se encontram expressamente consagrados, não obstante a mesma atribuir direitos às pessoas que se encontram nesta situação.

Assim, e tendo em conta a evolução dos números quanto à concessão do estatuto de refugiado, dos pedidos de autorização de residência por proteção subsidiária e o consequente aumento de pessoas que carecem de proteção, o proponente pretende alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, de modo a que o estatuto de apátrida fique expressamente consagrado no ordenamento jurídico nacional, o que permitirá um reforço da segurança jurídica do sistema, em particular para os requerentes de proteção internacional.

Refira-se que o proponente faz referência, no artigo 6.º da iniciativa, à necessidade de regulamentação:

- no que respeita ao pedido de concessão do estatuto de apátrida, quanto à entidade competente para a sua apreciação e decisão, incluindo o respetivo prazo; a instrução do pedido e as diligências probatórias admitidas, que deve ser regulamentada por portaria no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor da presente lei (n.º 1 do artigo 6.º);
- e no que concerne ao modelo do título de viagem para apátridas, aprovado por portaria no prazo de 120 dias a contar da data de entrada em vigor da presente lei (n.º 2 do artigo 6.º).

A iniciativa em análise compreende sete artigos: o primeiro, definindo o respetivo objeto, o segundo, compreendendo as alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e que consistem no aditamento de uma nova alínea a) ao n.º 1 do artigo 3.º, procedendo-se à

renumeração das restantes alíneas e no aditamento de uma nova alínea c) ao n.º 1 do artigo 17.º, procedendo-se à renumeração das restantes alíneas; o terceiro respeitante ao aditamento do artigo 25.º-A à já mencionada Lei n.º 23/2007; o quarto, enunciado a alteração proposta à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e que consiste no aditamento de uma nova alínea a) ao n.º 1 do artigo 2.º, procedendo-se à renumeração das restantes alíneas; o quinto, respeitante ao aditamento dos artigos 7.º-A, 7.º-B e 7.º C à já referida Lei n.º 27/2008, de 30 de junho; o sexto, referente à regulamentação da presente Lei e o sétimo e último artigo, concernente à entrada em vigor da lei.

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Regime Jurídico dos Estrangeiros

A [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) estabelece no n.º 1 do [artigo 15.º](#) (Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus) um princípio geral de equiparação entre os direitos e deveres dos estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residem em território português, por um lado, e os direitos e deveres dos cidadãos portugueses, por outro. Este princípio consta também, quanto aos direitos civis, no [artigo 14.º](#) (Condição jurídica dos estrangeiros) do [Código Civil](#)².

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontra-se aprovado pela [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho³, (versão consolidada) e que a presente iniciativa se propõe alterar. Segundo a exposição de motivos da iniciativa⁴ que lhe deu origem, «os aspetos inovatórios do regime jurídico proposto incidem sobre o âmbito de aplicação pessoal, o regime jurídico de entrada, a admissão e residência de emigrantes, a luta contra a imigração ilegal e o afastamento».

¹ Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

² Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 11/07/2022.

³ [Trabalhos preparatórios](#).

⁴ [Proposta de Lei n.º 93/X/1.ª \(GOV\)](#). Foi discutida conjuntamente com o [Projeto de Lei n.º 248/X/1.ª \(PCP\)](#) o qual propunha uma profunda alteração do regime jurídico então em vigor constante do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, mas a técnica legislativa que veio a ser adotada a final, baseada na estrutura sistemática da Proposta de Lei n.º 93/X/1.ª (GOV), foi a de criar um novo regime integralmente substitutivo do anterior, com expressa revogação deste. O [Projeto de Lei n.º 257/X \(BE\)](#) foi também objeto de discussão neste âmbito, mas veio a ser rejeitado na generalidade.

A nova lei veio enquadrar imigração ilegal, redefinir as regras para a admissão de trabalhadores, de estudantes, de investigadores e de trabalhadores altamente qualificados, regulamentar o reagrupamento familiar e implementar o combate à imigração ilegal designadamente por via do agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais. Agravou a moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e criminalizou o casamento de conveniência.

Esta nova legislação, bem como algumas alterações posteriores, procederam à transposição necessária de uma multiplicidade de diretivas comunitárias que abrangem aspetos parcelares do mesmo domínio de regulação e cuja menção consta do respetivo [artigo 2.º](#) com a epígrafe «Transposição de diretivas».

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho foi objeto de oito alterações introduzidas pelas [Leis n.º 29/2012](#), de 9 de agosto⁵, [n.º 56/2015](#), de 23 de junho⁶, [n.º 63/2015](#), de 30 de junho⁷, [n.º 59/2017](#), de 31 de julho⁸, [n.º 102/2017](#), de 28 de agosto⁹, [n.º 26/2018](#), de 5 de maio¹⁰, [n.º 28/2019](#), de 29 de março¹¹, e o [Decreto-Lei n.º 14/2021](#), de 12 de fevereiro.

Em 2012 teve lugar a primeira alteração ao regime jurídico, a qual incidiu «sobre sete aspetos: a harmonização das normas e procedimentos relativos ao regresso de nacionais de Estados terceiros em situação irregular, a introdução de um novo tipo de autorização de residência, denominado “Cartão azul UE”, a definição de normas mínimas relativas a sanções e medidas a aplicar aos empregadores que empreguem nacionais de países terceiros em situação irregular, o alargamento do estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional, o reforço do procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem em território nacional, a execução de medidas estratégicas do II Plano para a Integração dos Imigrantes na sociedade portuguesa, e a criação de um mecanismo no sentido de permitir a nacionais de países terceiros investir em Portugal sob determinadas condições»¹² vulgarmente denominado

⁵ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁷ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁸ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁹ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁰ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹¹ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹² Exposição de motivos da [PPL n.º 50/XII/1.ª \(GOV\)](#) que deu origem à Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.

de visto *gold*. Produziram-se ainda alterações pontuais como a da expressa previsão da possibilidade do detentor de uma autorização de residência para o exercício de atividade profissional subordinada poder exercer uma atividade profissional independente e a da diminuição de tempo efetivo de cumprimento da pena de prisão necessário à execução da pena de expulsão.

A segunda alteração efetuada em 2015, modificou os fundamentos para a concessão e cancelamento de visto e para a aplicação de pena acessória de expulsão. A alteração visou uma melhor concretização e adequação das medidas preventivas previstas no que respeita à permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, alargando à concessão e cancelamento de visto as causas limitativas fundadas em situações de perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional, e alargando o âmbito de aplicação da pena acessória de expulsão aos cidadãos estrangeiros com residência permanente no território nacional.

A terceira alteração, ocorreu também em 2015, procedeu à introdução de alterações às disposições gerais, ao capítulo relativo aos vistos e ao capítulo respeitante à residência em território nacional, com particular incidência na autorização de residência para a atividade de investimento (ou ARI) e para a possibilidade de investigadores, estudantes ou profissionais altamente qualificados se fixem no território nacional.

Em 2017 teve lugar a quarta alteração a qual se focou especialmente nos limites à expulsão e à autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada ou independente. No mesmo ano foi ainda publicada a quinta alteração, com a Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, que criou novos regimes de concessão de vistos de residência e de autorizações de residência para o exercício de trabalho sazonal e para transferência de trabalhador no quadro de empresas. Foi ainda alterado o regime relativo à atividade de investigação e à atividade altamente qualificada e procedeu-se à alteração das categorias de investimento para a concessão de autorização de residência para investimento.

Em 2018 procedeu-se à regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidas em instituições do Estado ou equiparadas, mediante a sexta alteração ao regime jurídico dos estrangeiros.

A sétima alteração, efetuada em 2019, estabeleceu uma presunção de entrada legal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional.

Por último, em 2021, no uso da autorização legislativa concedida pelo [artigo 187.º](#) da [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março, (versão consolidada) foi aprovada a oitava alteração com a revisão do regime de autorização de residência para investimento no sentido de favorecer a promoção do investimento nos territórios do interior e das Regiões Autónomas.

Importa mencionar que a fixação de contingente global para efeitos de concessão de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada previsto no [artigo 59.º](#) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, se encontra suspensa pelo artigo 154.º da [Lei n.º 12/2022](#), de 27 de junho, que aprova o Orçamento de Estado para 2022. O mesmo diploma também aprovou, no artigo 114.º, o programa «Trabalhar em Portugal».

A regulamentação do regime jurídico dos estrangeiros consta de vários diplomas, mencionando-se os pertinentes para as matérias relevantes na iniciativa em apreço. Assim, o [Decreto Regulamentar n.º 84/2007](#), de 5 de novembro (versão consolidada), procedeu à regulamentação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. A [Portaria n.º 302/2015](#), de 22 de setembro (versão consolidada), aprovou o modelo de título de viagem para os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal na qualidade de refugiados. A [Portaria n.º 597/2015](#), de 16 de julho, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 146, de 29 de julho de 2015, aprovou o modelo de autorização de residência provisória para requerentes de proteção internacional.

Conexo com a matéria em apreço importa referir, também, o [Decreto-Lei n.º 368/2007](#), de 5 de novembro, que define o regime especial de concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas a que se referem os n.ºs 4 e 5 do [artigo 109.º](#) e o n.º 2 do [artigo 111.º](#) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Este diploma visa proteger as vítimas do crime de tráfico de pessoas, criando um regime especial de concessão de autorização de residência. Este regime especial dispensa a verificação, no caso concreto, da necessidade da sua permanência em território nacional no interesse das investigações e dos procedimentos judiciais e prescinde da vontade clara de colaboração com as autoridades na investigação e repressão do tráfico de pessoas ou do auxílio à imigração ilegal.

No âmbito das medidas temporárias tomadas por causa da pandemia, o [Decreto-Lei n.º 42-A/2022](#), de 30 de junho, procedeu à 38.ª alteração do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março (versão consolidada), determinando, no [artigo 16.º](#), que «os documentos

e vistos relativos à permanência em território nacional, cuja validade expire a partir da data de entrada em vigor do presente decreto-lei ou nos 15 dias imediatamente anteriores, são aceites, nos mesmos termos, até 31 de dezembro de 2022» (n.º 8) e que «os documentos referidos no número anterior continuam a ser aceites, nos mesmos termos, após 31 de dezembro de 2022, desde que o seu titular faça prova de que já procedeu ao agendamento da respetiva renovação» (n.º 9).

Asilo e proteção subsidiária

O direito de asilo dos estrangeiros do território português encontra consagração no [artigo 33.º](#) da Constituição. O estatuto de refugiado político, previsto no n.º 9, consiste no estatuto, definido por lei, concedido aos estrangeiros ou apátridas que beneficiaram do direito de asilo por serem «perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade a favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana» (n.º 8 do artigo 33.º).

As condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária encontram-se estabelecidos na [Lei n.º 27/2008](#), de 30 de junho¹³ (versão consolidada). A lei, que transpõe as Diretivas¹⁴ n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril, e n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro, fixou as normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e ao conteúdo da proteção concedida e define as normas mínimas aplicáveis ao procedimento e concessão e perda do estatuto de refugiado.

Em 2014 teve lugar a primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com a aprovação da [Lei n.º 26/2014](#), de 5 de maio¹⁵. A alteração incidiu fundamentalmente sobre a definição de normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de

¹³ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁴ Reformuladas pela [Diretiva n.º 2011/95/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.

¹⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a harmonização dos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional e a concretização de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. O diploma, que procedeu ainda ao reajustamento de alguns prazos do procedimento de proteção internacional, à redução substancial das causas de inadmissibilidade do pedido e à adoção de tramitação mais célere prevista no [Código de Processo dos Tribunais Administrativos](#), surgiu na sequência de a UE ter aprovado o [Sistema Europeu Comum de Asilo](#).

Relacionada com a matéria de refugiados, vigora a [Lei n.º 67/2003](#), de 23 de agosto¹⁶, que transpõe para a ordem jurídica nacional a [Diretiva n.º 2001/55/CE](#), do Conselho, de 20 de julho, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

Ainda a propósito da matéria de asilo e refugiados, existem duas resoluções do conselho de ministros que importa referir. Trata-se da [RCM n.º 110/2007](#), de 21 de agosto, aprovada ainda na vigência da anterior lei sobre asilo e refugiados¹⁷, que determina que serão criadas condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, e da [RCM n.º 103/2020](#), de 23 de novembro, que estabelece um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Encontra-se disponibilizado no sítio da *Internet* do SEF o [Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo de 2021](#), cujo Capítulo 4. contém informações sobre os pedidos de proteção internacional.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

A União Europeia (UE) dispõe de competência partilhada com os Estados Membros, no que respeita à política comum de imigração, prevendo-se no artigo 67.º, n.º 2 do [Tratado](#)

¹⁶ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁷ Trata-se da Lei n.º 15/98, de 26 de março, que foi revogada pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

[sobre o Funcionamento da UE](#) (TFUE) que «a União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros». Adicionalmente, dispõe o artigo 78.º, n.º 1 do TFUE que «a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão».

Nos termos do artigo 79.º, n.º 1 do TFUE «a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos». As políticas desenvolvidas neste âmbito são regidas pelos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro (artigo 80.º TFUE).

Assim, a UE [distingue](#) migração regular (compete à UE definir as condições de admissão e de residência legal num Estado-Membro para os nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar), integração (a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros, a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais), luta contra a imigração irregular (cabe à União prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através de uma política de regresso eficaz) e acordos de readmissão (a União tem competência para celebrar acordos com países terceiros tendo em vista a readmissão, no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num Estado-Membro).

Com pertinência para o tema em análise destacam-se os seguintes instrumentos:

- [Diretiva 2003/109/CE](#) relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração e estabelece os termos e as condições para a concessão e perda do estatuto de residente de longa duração a cidadãos não pertencentes à União, que residam legalmente num país da União Europeia há, pelo menos, cinco anos, determinando, também, os seus direitos e as áreas em que beneficiam de igualdade de tratamento perante os cidadãos da UE e as condições aplicáveis caso pretendam deslocar-se para outro país da União. No seu [programa de trabalho](#) para 2020, a Comissão Europeia propunha a revisão desta diretiva até ao final do ano de 2021, tendo em vista a simplificação e clarificação do seu âmbito de aplicação.
- [Directiva 2009/50/CE](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva Cartão Azul UE), e dos seus familiares, que pretendam ter um emprego altamente qualificado num Estado-Membro da União Europeia (exceto a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido). Esta diretiva será revogada e substituída pela [Diretiva \(UE\) 2021/1883](#) com efeitos a partir de 19 de novembro de 2023;
- [Diretiva 2011/98/UE](#) relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro. Também para este instrumento, a Comissão Europeia propunha, no seu [programa de trabalho](#) para 2020, a sua revisão até ao final do ano de 2021, tendo em vista a simplificação e clarificação do seu âmbito de aplicação;
- [Diretiva 2014/36/UE](#) relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, por curtos períodos de tempo, frequentemente nas áreas da agricultura e do turismo. Prevê os direitos que visam assegurar que estes trabalhadores não são explorados durante a sua permanência na UE;
- [Diretiva 2014/66/UE](#) relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas, estabelecendo as normas comuns para o tratamento dos pedidos de transferência e para assegurar que as pessoas em causa sejam tratadas de forma equitativa quando chegam à UE e durante a sua estadia laboral na UE;

- [Diretiva \(UE\) 2016/801](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*, garantindo-lhes [direito à igualdade de tratamento em relação aos cidadãos da UE](#);

A aplicação destas diretivas não prejudica disposições mais favoráveis constantes de acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre a União ou a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e um ou mais países terceiros, por outro, ou acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre um ou mais Estados-Membros e um ou mais países terceiros. No mesmo sentido, as diretivas não prejudicam o direito que assiste aos Estados-Membros de adotarem ou manterem disposições mais favoráveis aos nacionais de países terceiros, nas matérias em causa.

Relativamente à política de regresso de nacionais de países terceiros, refira-se a [Diretiva 2008/115/CE](#) relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, cujo objetivo é assegurar uma política de regresso eficaz e humana, através do estabelecimento de um conjunto de normas comuns para o regresso de nacionais de países não pertencentes à UE, que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência no território de qualquer país da UE, e as garantias processuais associadas, encorajando simultaneamente o regresso voluntário de imigrantes ilegais.

Neste contexto e em complemento à Diretiva 2008/115/CE, cumpre ainda aludir ao [Regulamento \(UE\) 2018/1860](#) relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, ao Regulamento (UE) [2018/1861](#) relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do SIS no domínio dos controlos de fronteira, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, e ao Regulamento [2018/1862](#) relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do SIS no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal que, em conjunto, definem as condições de estabelecimento, funcionamento e utilização do [Sistema de Informação de Schengen](#).

Em maio de 2021, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução](#) intitulada «Novas vias para uma migração laboral legal», em que sublinha *o importante papel das remessas dos imigrantes e os benefícios da migração segura, regular e ordenada tanto para os países de origem como para os países de destino*, a fim de combater a «fuga de cérebros» bem como para enfrentar a escassez de mão-de-obra na UE.

No seguimento da realização de uma [avaliação](#) ao quadro jurídico que harmoniza amplamente as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, em abril de 2022 a Comissão Europeia apresentou, no âmbito da abordagem global da migração estabelecida no [Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), uma [proposta](#) de política de migração legal, [assente](#) em «iniciativas jurídicas, operacionais e políticas capazes de beneficiar a economia da UE, reforçar a cooperação com países terceiros e melhorar a gestão global da migração a longo prazo. O conjunto de propostas inclui igualmente ações específicas para facilitar a integração no mercado de trabalho da UE das pessoas que fogem da invasão da Ucrânia pela Rússia».

A Comissão Europeia disponibiliza o [portal de imigração da UE](#) com informações destinadas a nacionais de países terceiros, interessados em mudar-se para a UE, e para migrantes que já se encontram na UE e que gostariam de se mudar para outro país da União.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

O enquadramento internacional é apresentado para os Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França

ESPANHA

Em Espanha, a presença de estrangeiros é regulada pela [Lei Orgânica n.º 4/2000, de 11 de janeiro](#)¹⁸, “sobre direitos e liberdades dos estrangeiros em Espanha e a sua integração social”, na sua redação atual. Esta é regulamentada pelo [Real Decreto n.º 557/2011, de 20 de abril](#), que “aprova o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social, após sua reforma pela Lei Orgânica 2/2009”, na sua redação atual.

A residência de apátridas, indocumentados e refugiados é regulada no [art.º 34º](#) da Lei Orgânica n.º 4/2000, remetendo a definição de apátrida para a [Convenção de Nova York de 28 de setembro de 1954](#): “uma pessoa que não é considerada um nacional por qualquer Estado sob a aplicação de sua lei” (art.º 1º). A resolução favorável do pedido de asilo em Espanha implicará o reconhecimento do estatuto de refugiado do requerente, que terá o direito de residir em Espanha e de exercer atividades laborais, profissionais e comerciais, de acordo com o disposto na [Lei n.º 12/2009, de 30 de outubro](#), que regulamenta o direito de asilo e a condição de refugiado.

FRANÇA

Em França, a entrada e permanência de estrangeiros é regulada no [Código sobre a entrada e estada de estrangeiros e o direito de asilo](#)¹⁹.

O estatuto de apátrida está regulado no [Capítulo II](#) do Título VIII do Livro V da Parte Legislativa desse Código. O [artigo L582-1](#) define apátrida como qualquer pessoa que corresponda à definição do art.º 1º da [Convenção de Nova York de 28 de setembro de 1954](#): “uma pessoa que não é considerada um nacional por qualquer Estado sob a aplicação de sua lei”. A proteção conferida é regulada nos artigos L582-4 a L582-7: emissão da documentação necessária para executar os diversos atos da vida civil; autorização de estadia temporária (até 4 anos, segundo o [artigo L424-18](#)) ou de residência com possibilidade de beneficiar da reunificação familiar nas mesmas

¹⁸ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para os referidos portais, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 06/07/2022.

¹⁹ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *legifrance.gouv.fr*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 06/07/2022.

condições de um estrangeiro com estatuto de refugiado. Os procedimentos de reconhecimento do estatuto de apátrida estão vertidos nos [artigos R582-1 a R582-3](#).

O tema dos apátridas em França é abordado [nesta página](#) do sítio da internet Vie-publique.fr.

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), constata-se que, neste momento, conexas com a matéria em apreço, se encontram pendentes as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 19/XV/1.ª \(GOV\)](#) - *Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*, que baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para apreciação inicial na generalidade em 27-06-2022;

- [Projeto de Lei n.º 210/XV/1.ª \(L\)](#) - *Impede a obtenção de nacionalidade portuguesa por via da autorização de residência para atividade de investimento*, que baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para apreciação inicial na generalidade em 04-07-2022;

- [Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª \(L\)](#) - *Reforço dos procedimentos para atribuição de autorização de residência para atividade de investimento*, que baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para apreciação inicial na generalidade em 04-07-2022;

- [Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª \(CH\)](#) - *Revê as normas da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, em matéria de autorização de residência para exercício de atividade profissional e em matéria de condutas criminosas de auxílio à imigração ilegal, angariação e utilização de mão-de-obra ilegal, agravando as penas respetivas*, que baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para apreciação inicial na generalidade em 05-07-2022;

Projeto de Lei n.º 212/XV/1.ª (L)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, constata-se que, na passada Legislatura, foram apreciadas as seguintes iniciativas legislativas, conexas com a matéria em análise:

- [Projeto de Lei n.º 546/XIV/2.ª \(NInscCR\)](#) - *Promove o reforço dos direitos dos estrangeiros e apátridas detidos em centros de instalação temporária*, iniciativa caducada em 28-03-2022;

- [Apreciação Parlamentar n.º 44/XIV/2.ª \(BE\)](#) - *Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro, que altera o Regime Jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*, iniciativa caducada em 28-03-2022.

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Em 6 de julho de 2022, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e ao Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

VI. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

DUARTE, Feliciano Barreiras - **Regime Jurídico Comparado do direito de cidadania : análise e estudo das leis da nacionalidade de 40 países**. Lisboa : Âncora, 2009. ISBN 978-972-7802449. Cota: 12.06.7 – 423/2009.

Resumo: O citado estudo reúne a legislação comparada sobre o direito de cidadania de 40 países (entre os quais: Alemanha, Angola, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda,

Projeto de Lei n.º 212/XV/1.ª (L)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Hungria, Itália, Japão, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia, Suíça, etc.), com o objetivo de evidenciar as principais linhas de força consagradas nos ordenamentos jurídicos dos diversos Estados a respeito da aquisição e da perda da nacionalidade. O autor não teve como objetivo apresentar exaustivamente todas as regras dos regimes jurídicos nacionais sobre o direito da nacionalidade, mas sim as normas substantivas que regem a sua aquisição e perda e, de entre estas, as que se afiguram mais relevantes.

DUARTE, Rita Sineiro Andrade Aroso – A sucessão de Estados e o seu impacto no âmbito da nacionalidade [Em linha] : em especial, a problemática da apatridia. **De Legibus**. Lisboa, N.º 2 (2021), p. 173-208. [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=139036&img=27800&save=true>>

Resumo: Neste artigo, a autora reflete sobre os problemas suscitados pela sucessão de Estados ao nível da nacionalidade, dando especial relevância à problemática da apatridia. «Após um breve estudo inicial do regime geral da sucessão de Estados, segue-se uma análise da atribuição e perda da nacionalidade enquanto direito humano, desenvolvendo com especial acuidade a complexa questão da apatridia». Apela à urgente mobilização de todos os meios adequados para «proporcionar a cada pessoa o fundamental sentimento de pertença a um Estado que salvaguarde os seus interesses e garanta a proteção dos Direitos Humanos».

FRANÇA, Ana Carolina ; TOSTA, Bianca Letícia de Oliveira – Desigualdade de género e apatridia : uma análise dos impactos na esfera familiar à luz das transformações trazidas pela nova lei de migração brasileira. In **Atas da conferência igualdade de género e mobilidade** [Em linha] : **desafios e oportunidades para o desenvolvimento na lusofonia**. Lisboa : Universidade Nova de Lisboa, 2020. p. 251. [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130971&img=16262&save=true>>

Resumo: As autoras analisam o fenómeno da apatridia, procedendo ao seu enquadramento jurídico segundo o direito internacional e brasileiro, com a finalidade de

propiciar uma análise sobre a proteção dos direitos à nacionalidade, focando-se na vulnerabilidade da mulher neste contexto.

GIL, Ana Rita - Princípios de direito da nacionalidade : sua consagração no ordenamento jurídico português. **O direito**. Lisboa. ISSN 0873-4372. Ano 142, Vol. IV (2010), p. 723-760. Cota: RP-270.

Resumo: A autora refere os princípios do direito internacional e da UE que devem guiar o legislador nacional na hora de determinar quem são os cidadãos portugueses. Do direito da UE derivam condicionantes que podem consubstanciar limites à definição dos próprios critérios de aquisição da nacionalidade, impondo certas cautelas que não se compadecem, por exemplo, com o reconhecimento de um direito absoluto de “ius soli”, ou com naturalizações em massa injustificada de nacionais de países terceiros.

Procede-se à análise do regime de acesso à nacionalidade, em vigor a partir de 2006, à luz de alguns dos principais princípios que são um limite à liberdade de conformação legislativa: o princípio da nacionalidade efetiva, da unidade de nacionalidade familiar, da proibição da discriminação, da prevenção de apatridia, do direito fundamental à cidadania e dos princípios que devem enformar os procedimentos administrativos de nacionalidade.

MINDUS, Patricia – Cidadania, identidade e o poder soberano de excluir. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN0870-6107. Nº 158 (abr./jun. 2019), p. 117-139. Cota: RP-179

Resumo: A autora debruça-se sobre a questão da equiparação da cidadania com a nacionalidade. Analisa-se a questão abordando «a ideia de nação em si e, em segundo lugar, a artificialidade das tipologias de nacionalidade que encontramos principalmente na literatura». Na terceira parte, a atenção da autora incide particularmente na «figura do apátrida, porque esta mostra claramente como é concebido, através da ideia de nacionalidade, “o poder soberano de excluir”».

RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura - **Estudos de direito português da nacionalidade**. Lisboa : Gestlegal, 2019. 593 p. ISBN 978-989-8951-21-2. Cota: 12.36 – 489/2019.

Resumo: Esta 2.^a edição da referenciada obra reúne alguns dos mais significativos trabalhos do autor em sede de direito da nacionalidade. Procede-se à análise da

«situação passada e presente do direito português da nacionalidade, com particular referência às modificações sofridas por este ramo do direito após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a Constituição de 1976. Os diferentes estudos, cuja redação acompanhou as várias alterações legislativas ocorridas, procuram compreender as suas determinantes e comentar criticamente as soluções adotadas, situando-as na sua evolução histórica e comparando-as com as acolhidas noutros sistemas jurídicos».

UNIÃO INTERPARLAMENTAR ; ONU. ACNUR – **Nacionalidade e apatridia** [Em linha] : **manual para parlamentares**. Genebra : UIP : ACNUR, 2005. [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140307&img=28804&save=true>

Resumo: «Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade. Com estas sucintas declarações, o artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos confere a cada indivíduo em todo o mundo o direito a um vínculo jurídico com um Estado».

Neste manual são indicadas possíveis ações e soluções que os parlamentares podem adotar para reduzir e eliminar o fenómeno da apatridia, que afeta negativamente a vida de milhões de homens, mulheres e crianças em todo o mundo.