

Enviada: 26 de abril de 2023 13:31

Para: Comissão 1ª - CACDLG XV <1CACDLG@ar.parlamento.pt>

Assunto: Envio de Parecer - ACNUR I Projeto de Lei n.º 212/XV (L)

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Dr. Fernando Negrão,

No seguimento da solicitação *infra*, remete-se a V. Exa. parecer do ACNUR emitido no âmbito do processo legislativo relativo ao Projeto de Lei n.º 212/XV (L).

Com os melhores cumprimentos,

Ana Sofia Barros

Senior Protection Assistant

UNHCR/ACNUR Lisbon, Portugal

www.unhcr.org

From: Comissão 1ª - CACDLG XV <1CACDLG@ar.parlamento.pt>

Sent: Wednesday, March 22, 2023 6:14 PM

To: 'geral@pacnur.org' <geral@pacnur.org>

Subject: Solicitação de parecer, a requerimento do Grupo Parlamentar do PSD, relativamente ao Estatuto do Apátrida

Attention: This email is from an external sender. Please be careful with any links or attachments.

Ex.mos Senhores

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Encarrega-nos o **Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Deputado Fernando Negrão**, de, conforme [requerimento do Grupo Parlamentar do PSD](#) aprovado hoje na reunião de Comissão, solicitar um parecer ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, relativamente a possíveis soluções legislativas que têm sido adotadas noutros países relativamente ao estatuto do apátrida, para ponderação e instrução do processo legislativo relativo ao [Projeto de Lei n.º 212/XV \(L\)](#), em apreciação na especialidade nesta Comissão.

Esta solicitação visa complementar o contributo remetido por Vs. Exas. em 25 de novembro último, através de missiva do Escritório Regional do ACNUR para a Europa e do documento intitulado “Considerações do ACNUR relativas ao Projeto de Lei n.º 212/XV/1 – Estatuto de Apátrida”, que muito se agradece e que foi, na mesma data, distribuído a todos os membros da Comissão e [publicado](#) na página da iniciativa.

Com os melhores cumprimentos,

A equipa de apoio à

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias,

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Direção de Apoio Parlamentar | Divisão de Apoio às Comissões

Praça da Constituição de 1976 | Palácio de S. Bento | 1249-068 Lisboa, Portugal

Tel.: +351 21 391 9644 / 7564

1cacdlg@ar.parlamento.pt

PARECER

Estatuto de Apátrida

I. Introdução

1. A Assembleia da República, através do Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou, com base num requerimento do Grupo Parlamentar do PSD, um Parecer ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), tendo em vista a identificação de “possíveis soluções legislativas que têm sido adotadas noutros países relativamente ao estatuto do apátrida”. O Parecer foi solicitado para ponderação e instrução do processo legislativo relativo ao Projeto de Lei n.º 212/XV (L), em apreciação na especialidade na referida Comissão.
2. O ACNUR vem apresentar o seu Parecer na qualidade de Agência globalmente mandatada pela Assembleia Geral das Nações Unidas para oferecer proteção às populações apátridas em todo o mundo e atuar no âmbito da prevenção e redução da apatridia. A Assembleia Geral solicitou especificamente ao ACNUR “que preste serviços técnicos e de consultoria relativos à preparação e implementação de legislação no campo da nacionalidade aos Estados interessados”.¹ Confiou igualmente ao ACNUR o papel específico previsto no Artigo 11.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 (Convenção de 1961).²
3. O Comité Executivo do ACNUR solicitou adicionalmente ao ACNUR que desenvolva “atividades destinadas a apoiar a identificação, prevenção e redução da apatridia e a promover a proteção

¹ Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/50/152 de 21 de dezembro de 1995. Esta resolução acolhe a Conclusão do Comité Executivo do ACNUR N.º 78 (XLVI) – 1995, Prevenção e Redução da Apatridia e a Proteção de Pessoas Apátridas, disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c443f.html>.

² Assembleia Geral da ONU, Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, 30 de agosto de 1961, UNTS, Vol. 989, p. 175, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.

das pessoas apátridas”.³ O Comité Executivo solicitou ainda à Agência “que preste apoio técnico aos Estados Partes relativamente à implementação da Convenção de 1954, de modo a garantir uma implementação uniforme das suas disposições”. O ACNUR tem, portanto, interesse direto em legislação nacional que impacte a prevenção e redução da apatridia e a proteção das pessoas apátridas, incluindo a implementação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 (Convenção de 1954).⁴

4. A responsabilidade de supervisão do ACNUR traduz-se, em parte, na adoção de orientações interpretativas quanto ao significado das disposições e termos contidos em instrumentos internacionais relativos à apatridia, em particular as Convenções de 1954 e 1961. Tais orientações poderão ser encontradas, *inter alia*, no documento do ACNUR intitulado “Manual Relativo à Proteção de Pessoas Apátridas”,⁵ que serve de base para o presente Parecer.
5. O ACNUR vem apresentar o presente Parecer no âmbito do seu mandato relativo à apatridia, com o intuito de assegurar a conformidade do regime jurídico português com as Convenções de 1954 e 1961, ratificadas por Portugal em 2012,⁶ seguindo o pressuposto de que o reconhecimento do estatuto de apátrida através de um procedimento legal implementado para o efeito configura uma obrigação implícita dos Estados partes da Convenção de 1954.
6. O ACNUR manifesta ainda a sua total disponibilidade para prestar qualquer apoio técnico adicional que seja necessário.

II. Parecer

7. A identificação de pessoas apátridas no âmbito das jurisdições dos Estados Partes da Convenção de 1954 é necessária para que o devido tratamento lhes seja assegurado em conformidade com os direitos aí plasmados, bem como o regime internacional de direitos humanos. A Convenção de 1954 estabelece a definição legal internacional de “apátrida” mas não define os termos em que os Estados deverão determinar tal estatuto. O ACNUR entende que a implementação de um

³ ACNUR, Conclusão Relativa à Proteção Internacional, 05 de outubro de 2001, N.º 90 (LII) - 2001, para. (q), disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bd3e3024.html>; Conclusão Geral Relativa à Proteção Internacional, 10 de outubro de 2003, N.º 95 (LIV) - 2003, para. (y), disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>; Conclusão Geral Relativa à Proteção Internacional, 08 de outubro de 2004, N.º 99 (LV) - 2004, para. (aa), disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41750ef74.html>; Conclusão Geral Relativa à Proteção Internacional, 07 de outubro de 2005, N.º 102 (LVI) - 2005, para. (y), disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43575ce3e.html>; Conclusão Relativa à Identificação, Prevenção e Redução da Apatridia e à Proteção de Pessoas Apátridas, 6 de outubro de 2006, N.º 106 (LVII) - 2006, paras. (f), (h), (i), (j) e (t), disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453497302.html>.

⁴ Assembleia Geral da ONU, Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas, 28 de setembro de 1954, UNTS, Vol. 360, p. 117, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

⁵ ACNUR, *Manual Relativo à Proteção de Pessoas Apátridas*, 30 de junho de 2014, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

⁶ Pelos Decretos do Presidente da República N.º 134/2012 e N.º 133/2012, 7 de Agosto, publicados em Diário da República, I Série, N.º 152.

procedimento de determinação da apatridia (doravante PDA) é o meio mais eficiente para os Estados Partes da Convenção de 1954 identificarem os seus beneficiários, assegurando-lhes uma vida digna e o acesso a direitos humanos básicos, até que a sua situação seja resolvida através da aquisição de uma nacionalidade.

8. O estatuto de apátrida vem regulado em 28 países a nível global, incluindo 16 países europeus,⁷ verificando-se alguma diversidade nas soluções adotadas quanto ao seu enquadramento legal.⁸ No caso de Espanha, a Lei dos Estrangeiros⁹ incorpora a definição de apátrida com referência à Convenção de 1954, sendo que o PDA se encontra regulamentado num decreto do Governo especificamente adotado para o efeito.¹⁰ Uma solução normativa semelhante foi seguida pelos órgãos legiferantes no Brasil.¹¹ Noutros países, a definição de apátrida e a descrição do PDA vêm diretamente inseridos num capítulo independente do regime de estrangeiros, como é o caso de França,¹² por sinal o país com o PDA mais antigo do mundo (de 1952), e da República da Moldávia.¹³ No geral, e independentemente do modelo pelo qual se adopte, a recomendação do ACNUR é a de que o PDA seja formalizado por via normativa, no sentido de assegurar a transparência, certeza e segurança desta área do direito.
9. Cabe aos Estados Partes da Convenção de 1954 decidir acerca da localização do PDA na sua estrutura institucional. Importa, porém, assegurar que a determinação da apatridia seja levada a cabo por examinadores com competências especializadas na área, e que, como tal, o PDA seja centralizado numa entidade pública, garantindo-se ao mesmo tempo a acessibilidade do procedimento às partes interessadas em diferentes pontos do país.

⁷ França, Itália, Hungria, Letónia, Espanha, República da Moldávia, Geórgia, Reino Unido, Kosovo (S/RES/1244 (1999)), Turquia, Bulgária, Montenegro, Ucrânia, Islândia, Albânia e Holanda, na Europa; México, Costa Rica, Brasil, Uruguai, Equador, Paraguai, Panamá, Argentina na América Latina; Cazaquistão e Turquemenistão na Ásia Central; Costa do Marfim em África; Filipinas na Ásia. É de notar que em cada continente os países vêm referidos por ordem de introdução do PDA.

⁸ Para uma visão comparativa das soluções adotadas pelos países que implementaram um PDA, vide: UNHCR, *Good Practice Papers - Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures for the Protection of Stateless Persons*, de julho de 2020, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f203d0e4.html>.

⁹ Artigo 34.º, n.º 1 da *Ley Orgánica N.º 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf>.

¹⁰ *Real Decreto N.º 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida*, disponível em: <https://www.refworld.org/country%2CLEGAL%2CNATLEGBOD%2C%2CESP%2C%2C3dbe5c730%2C0.html>.

¹¹ Vide: Artigos 1.º e 26.º da Lei N.º 13.445, de 24 de maio de 2017, bem como a Portaria Interministerial N.º 5, de 27 de fevereiro de 2018.

¹² Vide: Artigos L. 582-1 a L. 582-9 do *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, com a versão introduzida pela *Ordonnance N.º 2020-1733*, de 16 de dezembro de 2020, disponível em: [Chapitre II : APATRIDIE \(Articles L582-1 à L582-9\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/Chapitre-II-APATRIDIE-Articles-L582-1-a-L582-9).

¹³ Vide: Capítulo X(1) da Lei do Parlamento N.º 200 Relativa aos Estrangeiros na República da Moldávia, de 16 de julho de 2010, disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b4f520.pdf>.

10. A determinação da apatridia constitui uma área especializada com considerações processuais específicas. Com base no “Manual Relativo à Proteção de Pessoas Apátridas”,¹⁴ passam a elencar-se os elementos-chave que, no entendimento do ACNUR, deverão compor o PDA.¹⁵

I. Acesso ao procedimento

- Possibilidade de submeter o pedido sem limite temporal ou exigência de residência legal;
- Disponibilização de informações sobre o procedimento e serviços de aconselhamento num idioma que o requerente compreenda;
- Possibilidade de submeter o pedido oralmente ou por escrito e de ser assistido para tal, se necessário;
- Coordenação, quando for o caso, dos processos de determinação do estatuto de refugiado e do estatuto de apátrida, assegurando requisitos de confidencialidade no que toca aos requerentes de asilo; garantia de encaminhamento oficioso entre ambos os procedimentos.

II. Garantias processuais

- Acesso a uma entrevista individual, incluindo a crianças quando tenham capacidade para expressar a sua opinião;
- Assistência de tradução;
- Apoio jurídico;
- Garantia de acesso ao ACNUR;
- Respeito pelas necessidades de proteção específicas apresentadas por mulheres, crianças e pessoas com deficiência;
- Direito a receber uma decisão fundamentada, por escrito, num prazo razoável;
- Direito de recorrer de um indeferimento de um pedido em primeira instância por questões de facto ou de direito;
- Direito a não ser detido por motivos relacionados com a apatridia;
- Direito a não ser expulso no decorrer do procedimento.

III. Avaliação do pedido

- Aplicação dos pressupostos do Artigo 1º. da Convenção de 1954;
- Avaliação da existência ou não de uma nacionalidade em função do momento atual e não de uma projeção futura;
- Consideração apenas dos países com os quais o requerente tenha conexões relevantes;

¹⁴ Vide pp. 27-43 do Manual.

¹⁵ Vide igualmente o Doc. 1 que se anexa ao presente Parecer, onde consta um fluxograma de um PDA tal como concebido pelo ACNUR.

- Consideração de informação prestada por autoridades estrangeiras competentes;
- Ónus da prova partilhado entre o requerente e o examinador;
- Aplicação de um grau de prova adequado, aferindo-se a condição de apátrida com base num juízo de razoabilidade;
- Admissão de meios de prova diversificados, relativos às circunstâncias individuais do requerente bem como aos regimes legais e prática administrativa nos países sob análise.

11. No que respeita aos direitos a conceder a pessoas com estatuto de apátrida atribuído, deverão referir-se, com base na Convenção de 1954 e nas recomendações do ACNUR contidas no *supra* citado “Manual Relativo à Proteção de Pessoas Apátridas”, os seguintes:

- Título de residência com base no estatuto de apátrida;
- Estatuto jurídico (estatuto pessoal, direitos de propriedade, direito de associação e acesso aos tribunais);
- Trabalho remunerado (trabalho assalariado, autónomo e acesso a profissões liberais);
- Medidas sociais (alojamento, educação pública, assistência pública, saúde, segurança social);
- Medidas administrativas (assistência administrativa, liberdade de circulação);
- Documento de identidade;
- Documento de viagem;
- Regime de naturalização mais favorável.

12. Com base nas considerações acima expostas, gostaríamos, por fim, de realçar dois exemplos de PDAs instituídos em Estados-membros da União Europeia, nomeadamente, em França e em Espanha.

13. No caso do PDA Francês,¹⁶ destacam-se as seguintes características:

- Procedimento administrativo centralizado, conduzido pelo Gabinete Francês para a Proteção de Refugiados e Apátridas (OFPRA);
- Apresentação do pedido acessível a todos os indivíduos em França, sem qualquer requisito de permanência legal ou limites temporais;
- Ónus da prova partilhado, na prática;
- Realização de entrevista, na prática;
- Acesso a tradução;
- Direito de recorrer de uma decisão negativa em primeira instância, embora sem permanência legal automática até ao final do processo;
- Possibilidade de recurso jurisdicional;

¹⁶ *Vide supra* nota 12 para referências legais.

- Os procedimentos de determinação da apatridia e de asilo são implementados por departamentos distintos da OFPRA. Porém, nos casos em que a pessoa apresente, em concomitância, um pedido de proteção internacional e um pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida, estes são tratados conjuntamente pelas autoridades de asilo, que poderão conceder o estatuto combinado de “refugiado apátrida”. O estatuto de refugiado proporciona uma proteção mais ampla do que o estatuto de apátrida, dele beneficiando os "refugiados apátridas".

14. Já no caso de Espanha,¹⁷ o PDA é composto, *inter alia*, pelos seguintes elementos:

- Procedimento conduzido pelo Gabinete de Asilo e Refugiados (OAR), porém, os processos no âmbito do asilo e da apatridia são totalmente separados;
- Apresentação do pedido a nível central ou local, sem qualquer requisito de permanência legal, e com limites temporais não aplicados na prática;
- Possibilidade de início do procedimento *ex officio*;
- Ónus da prova partilhado, na prática;
- Possibilidade de realização de entrevista;
- Acesso a tradução;
- Decisão proferida por escrito;
- Possibilidade de concessão de um cartão de residência temporária no decurso do procedimento;
- O reconhecimento do estatuto de apátrida dá automaticamente lugar a um direito de residência permanente.

III. Nota final

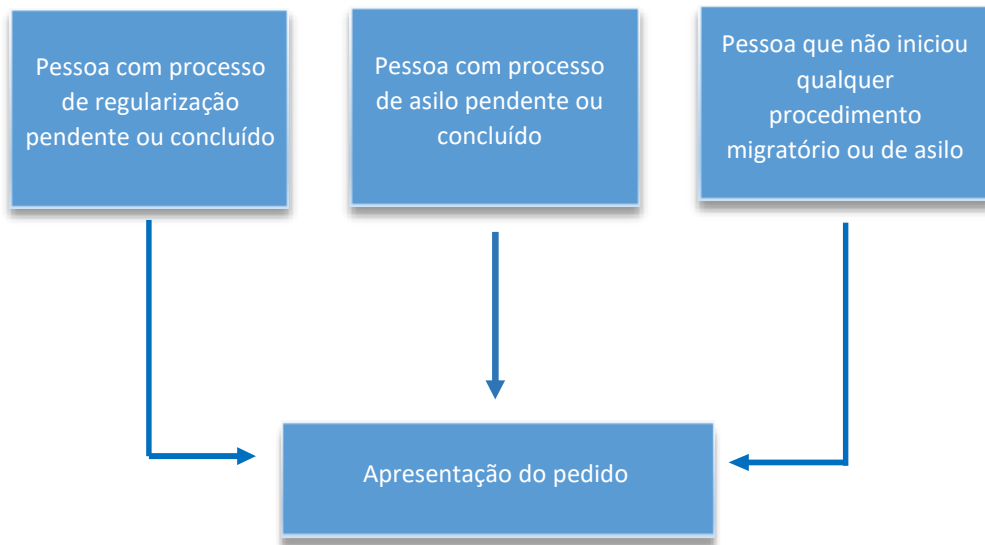
15. O ACNUR agradece a oportunidade de enviar o presente Parecer e manifesta a sua inteira disponibilidade para, no futuro, prestar apoio adicional e partilhar conhecimentos técnicos com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias.

ACNUR – Portugal,
26 de abril de 2023

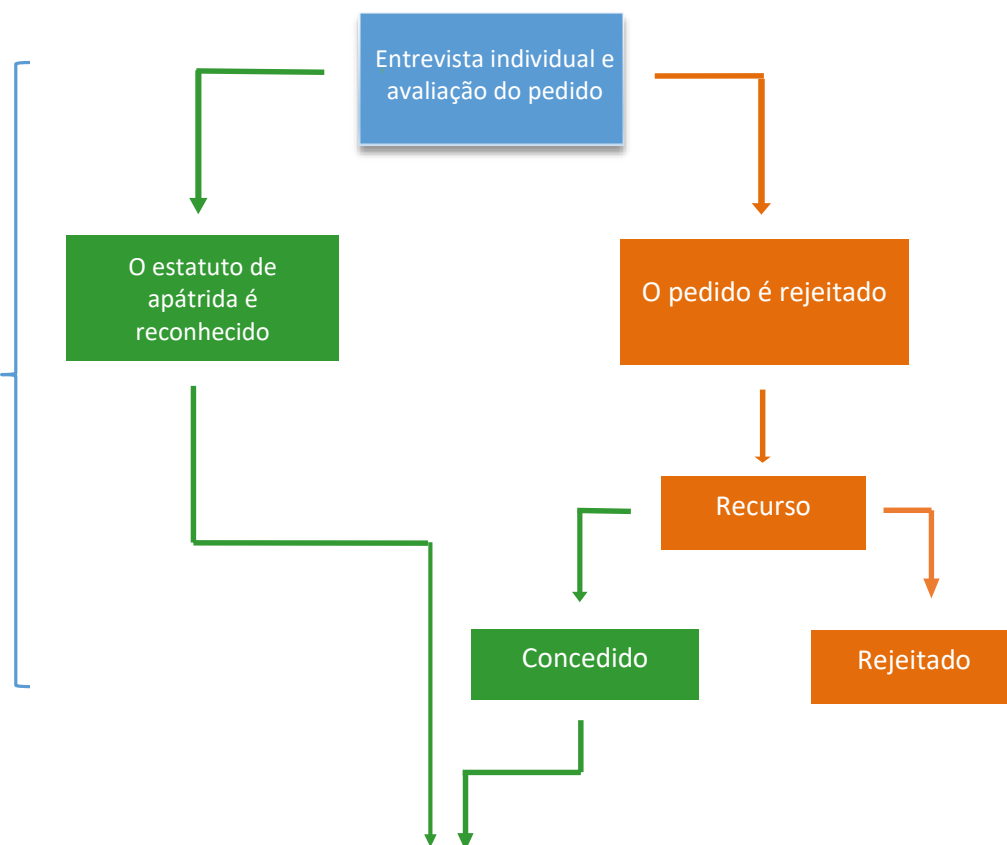
¹⁷ *Vide supra* notas 9 e 10 para referências legais.

Fluxograma - Procedimento para Determinação do Estatuto de Apátrida (PDA)

- Permitir pedido individual e encaminhamento *ex officio*
- Assegurar que PDA é acessível a todos
- Desnecessidade de residência legal para efetuar o pedido
- Inexistência de limite temporal para efetuar o pedido



- Processo centralizado
- Limite temporal razoável
- Partilha do ónus da prova
- *Standard* de prova: grau de razoabilidade



- Acesso a apoio jurídico
- Direito a interpretação
- Assegurar respeito pelos requisitos de confidencialidade relativos ao processo de asilo (se existir)
- Garantir direitos do requerente durante o procedimento (incluindo assistência social e não expulsão)

Direitos que decorrem da Convenção da ONU de 1954:

- Documentos de identificação e de viagem
- Trabalho remunerado
- Segurança Social
- Naturalização facilitada etc

Outros direitos: título de residência com base no estatuto de apátrida