

## Considerações do ACNUR relativas ao Projeto de Lei n.º 212/XV/1 – Estatuto de Apátrida

### I. Introdução

1. O ACNUR apresenta as presentes Considerações 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”.<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup>
2. 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 das pessoas apátridas”.<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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>.

<sup>4</sup> 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>.

3. 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” (Manual do ACNUR),<sup>5</sup> que serve de base para as presentes Considerações.
4. O ACNUR vem apresentar as suas Considerações relativamente ao Projeto de Lei em apreço no âmbito do seu mandato relativo à apatridia, com o intuito de assegurar que os regimes jurídicos portugueses nos âmbitos migratório e do asilo se encontram em conformidade com as Convenções de 1954 e 1961, ratificadas por Portugal em 2012.<sup>6</sup> O ACNUR manifesta ainda a sua total disponibilidade para discutir este assunto com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias e prestar qualquer apoio técnico adicional que seja necessário.

## II. Considerações gerais

5. O ACNUR acolhe com satisfação a iniciativa de integrar em legislação nacional, nomeadamente na Lei N.º 27/2008, de 30 de junho, e na Lei N.º 23/2007, de 04 de julho, a definição e o enquadramento do estatuto de apátrida e oferece as presentes Considerações à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias com o fito de contribuir para a consolidação do regime legal português no campo da apatridia, em conformidade com as Convenções de 1954 e 1961 relativas à apatridia, bem como a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951).
6. O ACNUR nota que a legislação portuguesa e práticas administrativas observam, em muitos aspetos, os *standards* internacionais prescritos pelas convenções *supra* citadas. Há, porém, margem para melhorias, sobretudo no que toca aos procedimentos para a identificação de pessoas apátridas, tal como descrito no relatório do ACNUR “Mapeamento da Apatridia em Portugal”, de 2018.<sup>7</sup>
7. O ACNUR saúda a presente iniciativa de consagrar, em legislação nacional, um regime específico para a apatridia, na medida em que vários instrumentos legais, como sejam, a Constituição da República Portuguesa,<sup>8</sup> a Lei N.º 27/2008, de 30 de junho,<sup>9</sup> a Lei N.º 23/2007, de 04 de julho,<sup>10</sup> a Lei N.º 37/81, de 3 de outubro, bem como o Decreto-Lei N.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro,<sup>11</sup>

---

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> ACNUR, *Mapeamento da Apatridia em Portugal*, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5bc602314.html>.

<sup>8</sup> Aprovada pelo Decreto de 10 de Abril de 1976, com a versão introduzida pela Lei N.º 1/2005, de 12 de Agosto.

<sup>9</sup> Lei N.º 27/2008, de 30 de Junho, com a versão introduzida pela Lei N.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>10</sup> Lei N.º 23/2007, de 4 de Julho, com a versão introduzida pela Lei N.º 59/2017, de 31 de Julho.

<sup>11</sup> Decreto-Lei N.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro, com a versão introduzida pelo Decreto-Lei N.º 26/2022, de 18 de Março.

nas suas redações atuais, fazem referência a pessoas apátridas sem conter, no entanto, uma definição do respetivo estatuto, direitos e obrigações.

8. As Convenções de 1954 e 1961 relativas à apatridia, ratificadas por Portugal, oferecem a necessária base legal para o desenho de um regime jurídico específico no âmbito da identificação e proteção de pessoas apátridas no país.<sup>12</sup>
9. Em vários países da União Europeia, o procedimento para a determinação do estatuto de apátrida é estabelecido como um procedimento (administrativo) independente, tanto através da adoção de leis (e.g., em França,<sup>13</sup> na Hungria<sup>14</sup> e na Bulgária<sup>15</sup>), como de decretos-lei (e.g., em Itália<sup>16</sup> e Espanha<sup>17</sup>).
10. Nesse sentido, o ACNUR recomenda a adoção de um regime legal e procedimento para a apatridia autónomos.<sup>18</sup>
11. Tal regime legal deverá integrar os seguintes elementos: condições para o reconhecimento e cessação do estatuto de apátrida; trâmites do procedimento para a determinação do estatuto de apátrida (i.e., apresentação do pedido e seus efeitos; instrução do processo; garantias processuais especiais; apreciação do pedido; processo decisório e efeitos da decisão; impugnação jurisdicional); bem como direitos dos requerentes e beneficiários do estatuto de apátrida, em linha com a Convenção de 1954.
12. À luz das suas obrigações internacionais plasmadas na Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 1997, da qual Portugal é Estado Parte,<sup>19</sup> deverão ser introduzidas alterações ao regime da naturalização previsto no Artigo 6.º da Lei N.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual, de modo a facilitar o acesso de pessoas apátridas à nacionalidade portuguesa. A naturalização poderá ser facilitada reduzindo-se o período de residência exigido, suprimindo-se o critério da residência legal ou flexibilizando-se o regime de prova.

---

<sup>12</sup> Manual do ACNUR, parágrafo 8.

<sup>13</sup> França: Artigo L812.º do *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*; Artigo 23.º do *Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile*.

<sup>14</sup> Hungria: *Act II of 2007 on the Admission and Right of Residence of Third-Country Nationals* e *Government Decree 114/2007 (V.24.) Implementation of Act II of 2007 on the Admission and Rights of Residence of Third-Country Nationals*.

<sup>15</sup> Bulgária: Capítulo dois "a" da *Law on Foreigners in the Republic of Bulgaria* e Capítulo dois "a" *Regulation on the Implementation of the Law on Foreigners*.

<sup>16</sup> Itália (procedimento administrativo): Artigo 17.º do *Decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, N.º 572; Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, N.º 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*.

<sup>17</sup> Espanha: Artigo 34.1.º da *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*; *Real Decreto N° 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reconocimiento del Estatuto de Apátrida*.

<sup>18</sup> Manual do ACNUR, parágrafo 10.

<sup>19</sup> Convenção assinada em 6 de Novembro de 1997 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República N.º 7/2000, de 6 de Março.

### III. Considerações específicas

#### Considerações relativas à definição de pessoa apátrida

13. As alterações propostas, no presente Projeto de Lei, às leis N.º 23/2007 e N.º 27/2008 constantes nos artigos 2.º e 4.º, respetivamente, incorporam uma definição de pessoa apátrida que se aproxima, mas não reproduz na íntegra, o Artigo 1.º, n.º 1 da Convenção de 1954, tal como traduzido em português. Deverá notar-se, no entanto, que ambas as definições não estão inteiramente em linha com a definição prevista na Convenção de 1954, na sua versão original, onde se faz referência a qualquer pessoa: “who is not considered as a national by any State under *the operation of its law*” (itálico nosso). A referência à “operação da lei” é crucial, na medida em que apela à necessidade de se considerarem, não só, os regimes jurídicos dos países com os quais o requerente tem ligações relevantes, como também, os termos em que tais regimes são aplicados na prática. Por conseguinte, o ACNUR recomenda a consagração, no regime jurídico português, da expressão contida na versão original da Convenção de 1954, considerando, assim, “apátrida”: “a pessoa que nenhum Estado considera como seu nacional por efeito da aplicação da lei.”<sup>20</sup>

#### Considerações relativas às alterações à Lei N.º 27/2008, de 30 de junho

14. O aditamento proposto no Artigo 7.º-A, n.º 2 confere o direito ao estatuto de proteção subsidiária a pessoas a quem tenha sido atribuído o estatuto de apátrida.
15. O estatuto de proteção subsidiária constitui um estatuto de proteção internacional específico, atribuído a pessoas que não possam ser consideradas refugiadas nos termos da Convenção de 1951 mas em relação às quais se verificou existirem motivos significativos para acreditar que não podem voltar para o seu país de origem ou residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem um risco real de sofrer ofensa grave.<sup>21</sup>
16. As razões que fundamentam a atribuição de proteção subsidiária não têm relação com as razões que subjazem ao reconhecimento do estatuto de apátrida e o âmbito de proteção de ambos os regimes é diverso. É de notar ainda que as pessoas apátridas poderão ser encontradas no próprio país onde nasceram ou onde residiram a maior parte da sua vida, tratando-se, portanto, de populações *in situ*. Nestes termos, o ACNUR desaconselha a confluência dos regimes da apatridia e proteção subsidiária tal como previsto no Artigo 7.º-A, n.º 2.
17. A Convenção de 1954 confere a pessoas apátridas um conjunto de direitos fundamentais. As disposições legais aí previstas, bem como os *standards* aplicáveis à luz do regime internacional

---

<sup>20</sup> Vide também a definição contida no Artigo 1.º, n.º 1 da versão oficial francesa da Convenção de 1954: “le terme « *apatride* » désigne une personne qu’aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation”.

<sup>21</sup> Vide Artigo 2.º, n.º 1, al. x) da Lei N.º 27/2008, de 30 de Junho, na versão introduzida pela Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio.

de direitos humanos, estabelecem os direitos e obrigações mínimos de pessoas apátridas que residam num Estado Parte da Convenção de 1954. O estatuto de apátrida atribuído a uma pessoa residente num Estado Parte da convenção, isto é, os direitos e obrigações da pessoa apátrida à luz da legislação nacional, deverão refletir tais *standards* internacionais.<sup>22</sup>

18. O ACNUR nota que uma pessoa apátrida poderá ser, simultaneamente, refugiada. Nesse caso, é fundamental que ambos os pedidos sejam apreciados e que ambos os tipos de estatuto sejam explicitamente reconhecidos. Nestas circunstâncias, a pessoa apátrida deverá, no mínimo, beneficiar da proteção concedida pela Convenção de 1951 e pelo direito internacional relativo aos refugiados.

#### **IV. Nota final**

19. O ACNUR agradece a oportunidade de enviar as presentes Considerações 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.

---

<sup>22</sup> Manual do ACNUR, parágrafo 11.



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**UNHCR**

Case postale 2500  
CH-1211 Genève 2

Tel.: +41 22 739 8004  
Email: [lirosi@unhcr.org](mailto:lirosi@unhcr.org)

Our code: RBE/EO/2022/57

24 November 2022

Excellency,

UNHCR hereby offers its Observations to the Draft Bill N.º 212/XV/1.<sup>a</sup> - Statelessness Status, currently under discussion at the Committee on Constitutional Affairs, Rights, Freedoms and Guarantees. UNHCR welcomes the current initiative to integrate, in Portugal's domestic legislation, the definition and framework of the statelessness status and provides these observations with the aim to help strengthen Portugal's statelessness legal framework in full compliance with the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

UNHCR stands ready to discuss the matter further with the Committee on Constitutional Affairs, Rights, Freedoms and Guarantees and provide any additional technical support that may be required.

Yours sincerely,

Angela Li Rosi  
Bureau Deputy Director  
Regional Bureau for Europe

H.E. Mr. Fernando Negrão  
President of the Committee on Constitutional Affairs, Rights, Freedoms and Guarantees,  
Portuguese Parliament

