



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Bacelar de Vasconcelos
E-Mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Of. 342/1ª-CACDLG/2017	05-04-2017	2017/GAVPM/1880	2017/OFC/01875	10-05-2017

ASSUNTO: **Projetos de Lei n.ºs 478/XIII/2.ª (CDS-PP) e n.º 479/XIII/2.ª (CDS-PP) - NU: 572684**

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos

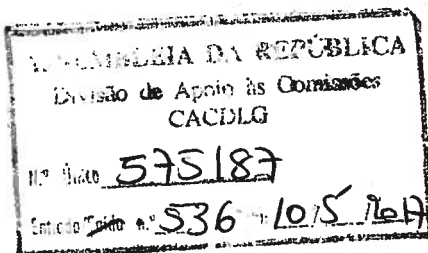
Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre as iniciativas legislativas identificadas.

Com os melhores cumprimentos e *elevada consideração*,

A Chefe de Gabinete

Ana de Azeredo Coelho

Juíza Desembargadora



Ana Isabel De
Azeredo
Rodrigues C. F.
Da Silva
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Ana Isabel
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva
5c3ada63c8a13a63710fb670ecdb862578208ecb
Dados: 2017.05.10 12:46:12





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

ASSUNTO:

Projecto de Lei n.º 478/XIII/2.ª (CDS-PP) – Determina a recusa de entrada a permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo (4.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho – Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional)

Projecto de Lei n.º 479/XIII/2.ª (CDS-PP) – Determina a perda na nacionalidade portuguesa, por parte de quem seja condenado pela prática do crime de terrorismo (8.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro – Lei da Nacionalidade)

2017/GAVPM/1880

30.04.2017

PARECER

1. Objecto

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foram remetidos ao Conselho Superior da Magistratura os



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

seguintes Projectos de Lei para efeito de emissão de parecer com a maior brevidade possível:

- i) **Projecto de Lei n.º 478/XIII/2.ª (CDS-PP)** – Determina a recusa de entrada a permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo (4.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho – Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional)
- ii) **Projecto de Lei n.º 479/XIII/2.ª (CDS-PP)** – Determina a perda na nacionalidade portuguesa, por parte de quem seja condenado pela prática do crime de terrorismo (8.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro – Lei da Nacionalidade)

2. **Apreciação**

As duas iniciativas legislativas não representam qualquer novidade no contexto da União Europeia pois alguns Estados-Membros da União Europeia têm adoptado crescentes limitações aos fluxos migratórios e começaram até a prever a perda da nacionalidade dos respectivos cidadãos devido à prática de determinados crimes contra o Estado, em particular o crime de terrorismo (v.g., Reino Unido, Dinamarca, Espanha e França).



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Não é assim com surpresa que os autores das presentes iniciativas legislativas apresentam a seguinte exposição de motivos comum aos dois diplomas:

«(...) As ameaças de carácter global, designadamente as relacionadas com o terrorismo, vêm empenhando a Europa na procura de respostas que as combatam e reprimam. Na verdade, a exposição europeia ao terrorismo há muito que deixou de estar no domínio das hipóteses ou das probabilidades – é um facto, uma realidade que a Europa tem de enfrentar e, sobretudo, prevenir e combater, e Portugal não é exceção. Enquanto Estado Membro da União Europeia, Portugal adotou já uma série de medidas nesse domínio, as mais recentes das quais em 2015, consagrando várias das orientações da Estratégia Europeia no domínio do combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo (Conselho JAI 2014) e da Resolução do Conselho de Segurança n.º 2178 (2014), de 24 de setembro adotada pela Organização das Nações Unidas. Considerando, porém, que de lá para cá o fenómeno do terrorismo não tem parado de nos surpreender, urge ir mais fundo, contemplando em Portugal algumas regras que outros países europeus acolheram já e que, de resto, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem também sufragou.(...)»

Vejamos então a bondade das soluções adoptadas em cada um dos referidos diplomas enviados ao CSM.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

2.1. Projecto de Lei n.º 478/XIII (2.ª)

Esta iniciativa legislativa pretende introduzir uma única alteração ao Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que se traduz na densificação da expressão legal “perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional” que já condiciona na lei vigente a recusa e a permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional.

No essencial, os autores da iniciativa legislativa pretendem que **qualquer condenação, transitada em julgado, por crime de terrorismo passe a constituir fundamento legal inequívoco para a aferição positiva da perigosidade dos cidadãos estrangeiros e para decidir a recusa de entrada ou permanência dos mesmos em território português.**

Contudo, não obstante compreender-se o esforço de simplificação da tarefa administrativa da aferição da relevância do terrorismo na admissão de cidadãos estrangeiros em território português, a verdade é que a lei vigente já contempla a recusa de entrada em razão da perigosidade associada ao terrorismo.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Façamos um breve levantamento sobre a relevância da perigosidade dos cidadãos estrangeiros no actual Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional.

A entrada em território em português já é recusada aos cidadãos estrangeiros que constituam **perigo ou grave ameaça para a ordem pública e para a segurança nacional** (art. 32.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, na redacção da Lei n.º 56/2015).

Conforme avançado supra, compreende-se a necessidade de densificação daquilo que possa constituir perigo ou grave ameaça para a ordem pública e para a segurança nacional.

Todavia, crê-se que a alteração legal projectada não se mostra necessária para alcançar o desiderato aqui visado.

Na verdade, não se pode perder de vista que a entrada em território português também já pode ser recusada aos cidadãos estrangeiros que **estejam indicados para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações do SEF, isto é, aos cidadãos estrangeiros que tenham sido condenados por sentença transitada em julgado em pena privativa de liberdade de duração não inferior a um ano, ainda que esta não tenha sido cumprida, ou que tenham sofrido mais de uma condenação em idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa** (artigos 32.º, n.º 1, al. b), e 33.º, n.º 3).



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Acresce que a emissão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração pode ser recusada ao cidadão estrangeiro **condenado por crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano, ainda que esta não tenha sido cumprida, ou que tenham sofrido mais de uma condenação em idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa** (artigos 52.º, n.º 3).

E se algo tiver falhado na ocasião da emissão, os vistos concedidos podem ser cancelados quando o seu titular constitua **perigo ou grave ameaça para a ordem pública e para a segurança nacional, pelo seu envolvimento em actividades relacionadas com a prática do terrorismo** (art. 70.º, n.º 1, al. d).

Por seu turno, a autorização de residência temporária pode ser recusada se o requerente tiver sido **condenado por crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano** (art. 77.º, n.º 1, al. g).

Esta autorização de residência temporária também não pode ser renovada se o requerente tiver sido **condenado em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão, ainda que, no caso de condenação por crime doloso previsto na Lei de Estrangeiros ou com ele conexo ou por crime de terrorismo, por criminalidade violenta ou por criminalidade especialmente violenta**



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

ou altamente organizada, a respectiva execução tiver sido suspensa (art. 78.º, n.º 2, al. c).

Finalmente, a autorização de residência permanente apenas pode ser concedida aos cidadãos estrangeiros que durante os últimos cinco anos de residência em território português não tenham sido **condenados em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão, ainda que, no caso de condenação por crime doloso previsto na Lei de Estrangeiros ou com ele conexo ou por crime de terrorismo, por criminalidade violenta ou por criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada, a respectiva execução tenha sido suspensa** (art. 80.º, n.º 1, al. b).

Olhando agora para a lei penal, importa também ter presente que a totalidade dos actos e organizações terroristas, incluindo o mero louvor público pela prática alheia de actos terroristas, é punível na lei penal portuguesa com **penas de prisão de máximo não inferior a três anos – nalguns casos com pena até vinte e cinco anos de prisão** (*vide* artigos 2.º e 4.º, da Lei 52/2003, de 22 de Agosto, na redacção da Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro).

Serve isto para dizer que a Lei dos Estrangeiros vigente já permite afastar os cidadãos estrangeiros condenados por crimes de terrorismo, sendo redundante e desnecessária qualquer alteração com o conteúdo propugnado na presente iniciativa legislativa.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

2.2. Projecto de Lei n.º 479/XIII (2.ª)

Esta particular iniciativa legislativa pretende introduzir uma única e relevantíssima alteração à Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, que se traduz na perda na nacionalidade portuguesa, por parte de quem seja condenado pela prática do crime de terrorismo

No essencial, os autores da iniciativa legislativa pretendem que **os nacionais de outro Estado percam a nacionalidade portuguesa quando tenham sido condenados, por decisão transitada em julgado, por crime de terrorismo.**

Esta iniciativa legislativa versa igualmente sobre cidadãos estrangeiros mas transcende o mero plano do direito da imigração em virtude de **incidir principalmente sobre cidadãos portugueses.**

Mais do que o direito da imigração, o direito da nacionalidade foi encarado no passado como um domínio reservado às soberanias estaduais, mas actualmente **o direito internacional limita a discricionariedade da generalidade dos Estados no que toca à determinação de regras em matéria da nacionalidade** (*vide* Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e Convenção Europeia da Nacionalidade de 1997).



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

No essencial, os instrumentos internacionais pretendem **evitar a apatridia e proclamam que todos os indivíduos têm direito a uma nacionalidade**, não deixando de avançar a **proibição da privação arbitrária da nacionalidade por iniciativa dos Estados** (art. 15.º, da DUDH, e artigos 4.º e 7.º, da CEN).

Para além das limitações externas, o art. 26.º, n.º 1, da **Constituição Portuguesa** também consagra o **direito fundamental à cidadania**. Trata-se não só de um direito, liberdade e garantia, como de um dos direitos que não podem ser suspensos, mesmo em estado de sítio ou de emergência (art. 19.º, n.º 6, da CRP).

Compreende-se que assim seja pois a nacionalidade é, enquanto direito à Pátria, um direito básico de que dependem outros direitos, é o **“direito a ter direitos”**.

Enquanto direito fundamental deve ser interpretado e integrado de harmonia com a DUDH, nos termos do art. 16.º, n.º 2, da CRP, e, conseqüentemente, **na ordem jurídica constitucional portuguesa ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade** (art. 15.º, n.º 2, da DUDH).

O princípio da proibição da perda arbitrária da nacionalidade visa assegurar que a perda da nacionalidade só possa ocorrer nos casos



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

previstos na lei, e desde que existam motivos relevantes, mas nunca por motivos políticos, religiosos ou raciais

A CRP também prescreve que a privação da cidadania tem de ser definida por lei e proíbe a perda da nacionalidade portuguesa por motivos políticos (art. 26.º, n.º 4).

No entanto, **a CRP vai ainda mais longe que os referidos instrumentos internacionais e proíbe a perda da nacionalidade como consequência necessária da aplicação de uma pena** (art. 30.º, n.º 4, da CRP).

A Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, tem em conta todos os referidos princípios e apenas permite a perda da nacionalidade portuguesa por livre vontade do indivíduo que seja igualmente nacional de outro Estado (art. 8.º).

Ora, a presente iniciativa legislativa pretende que **os nacionais de outro Estado percam a nacionalidade portuguesa apenas e tão porque foram condenados, por decisão transitada em julgado, por crime de terrorismo.**

Tal solução normativa ofende a aludida **proibição constitucional da perda da nacionalidade como consequência necessária da aplicação de uma pena** (art. 30.º, n.º 4, da CRP).



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

A circunstância de outros Estados-Membros já terem incorporado norma de teor semelhante nos respectivos ordenamentos jurídicos não deve impressionar, pois isso significa tão-só, desde logo, que os obstáculos constitucionais aqui edificados não existiam ou foram oportunamente suprimidos.

No futuro, o legislador constitucional não está impedido de alinhar o texto constitucional com as aludidas exigências internacionais e passar a admitir a retirada da nacionalidade aos autores dos crimes de terrorismo como uma solução de perda não arbitrária da nacionalidade.

3. Conclusão

Em função do exposto, salvo melhor entendimento, as iniciativas legislativas ordinárias sob análise não deverão ser aprovadas pela Assembleia da República, pelas seguintes razões de fundo:

- i) **A aprovação do art. 2.º do Projecto de Lei n.º 478/XIII (2.ª), relativo ao aditamento do art. 5.º-A à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, é redundante e desnecessária à face da redacção actualmente vigente da Lei n.º 23/2007;**
- ii) **O art. 2.º do Projecto de Lei n.º 479/XIII (2.ª), relativo à alteração do art. 8.º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, padece**



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

**do vício de inconstitucionalidade material, por violação do
disposto no n.º 4 do art. 30.º da Constituição.**

*

Lisboa, 30 de Abril de 2017

Paulo Almeida Cunha

(Juiz de Direito/Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM)



**Paulo Nuno
Miranda Almeida
Cunha**
Adjunto

Assinado de forma digital por Paulo Nuno
Miranda Almeida Cunha
9f9b6e8cce5450600ff65b60ff2a731cdb8e4ec
Dados: 2017.05.09 08:55:45