



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA ADJUNTA E
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Recebido na CACDLG a 20-07-2022

Distribuído à CACDLG a 20-07-2022

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

SUA REFERÊNCIA
Correio eletrónico

SUA COMUNICAÇÃO DE
06-07-2022

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 796
ENT.: 1581
PROC. Nº:

DATA
19/07/2022

ASSUNTO: Resposta à solicitação de emissão de Parecer ao Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM) sobre as seguintes Iniciativas Legislativas:

- Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª (Gov) - “Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional”;
- 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”;
- Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª (L) - “Reforço dos procedimentos para atribuição de autorização de residência para atividade de investimento”;
- Projeto de Lei n.º 212/XV/1.ª (L) - “Estatuto de Apátrida”;
- 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”.

Encarrega-me a Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de junto enviar a resposta ao pedido de parecer do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM), sobre as iniciativas legislativas mencionadas em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

João Bezerra da Silva

Auscultação ao Conselho para as Migrações

De acordo com a alínea *a*) do n.º 4 do artigo 8.º do DL n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, que prevê que o Conselho para as Migrações se pronuncie sobre os projetos de diplomas relevantes para os direitos dos migrantes, foi solicitada pronúncia ao Conselho para as Migrações, sobre o **Projeto de Lei n.º 212/XV/1.ª (LIVRE)** - Estatuto de Apátrida.

- Enviaram contributos:
 - a) ACM;
 - b) Confederação Empresarial de Portugal;
 - c) Confederação do Comércio e Serviços de Portugal.

a) Contributos do ACM:

Parecer:

I - Em geral:

O presente Projeto de Lei n.º 212/XV/1.ª (LIVRE) procede à alteração dos artigos 3.º, al. a) e n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, designado como Lei de Estrangeiros ou Lei da Imigração), bem como ao aditamento à mesma Lei do artigo 25-A à mesma lei, e à alteração do artigo 2.º, al. a) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua redação atual (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, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro), bem como ao aditamento dos artigos 7.º A, 7.º B e 7.º C à referida Lei do Asilo.

Destacam-se do preâmbulo do Projeto de Lei em análise os principais motivos para as alterações propostas:

- Ao abrigo dos regimes jurídicos em vigor – quer o 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, que a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho aprovou; quer o de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei 23/2007, de 04 de julho -, faz-se referência aos apátridas, que sob determinadas condições podem ser beneficiários de proteção internacional.

- Todavia, e pese embora o Estado Português tenha aderido em 2012 à Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas, adotada em Nova Iorque em 28 de setembro de 1954, a lei portuguesa não consagra expressamente esse estatuto, nem prevê o modo como pode ele ser reconhecido, ainda que lhe atribua direitos.
- Trata-se, assim, de uma matéria apriorística relativamente à concessão de proteção internacional, que o LIVRE entende dever ter consagração legal, assim conferindo segurança jurídica ao sistema, sobretudo para os requerentes.
- A concessão do estatuto de apátrida, é o caminho para “o direito a ter direitos”, nas impressivas palavras da filósofa Hanna Arendt.

II - Em concreto (perspetiva técnico-jurídica)

i. Alteração ao artigo 3.º, al. a) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Artigo 3.º, n.º 1, al. a) – redação atual	Artigo 3.º, n.º 1, al. a) – redação proposta
Artigo 3.º	Artigo 3.º
(...)	(...)
1 - Para efeitos da presente lei considera-se:	1 – Para efeitos da presente lei considera-se:
a) «Atividade altamente qualificada», aquela cujo exercício requer competências técnicas especializadas, de carácter excecional ou uma qualificação adequada para o respetivo exercício;	a) «Apátrida» toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional;
	b) (Renumeração dos números seguintes) (...)

No artigo 3.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua atual redação, não consta a definição de apátrida.

Propõe o Projeto de Lei em análise a introdução, para efeitos da Lei de Estrangeiros, citada, o conceito de apátrida, na al. a) do referido artigo, procedendo-se a uma renumeração de todas as alíneas e números seguintes.

A introduzir-se a definição de “apátrida”, para não proceder a uma remuneração total do artigo faria sentido a definição constar eventualmente como “vv”.

De notar que, na Lei de Estrangeiros, não consta uma definição sobre “estrangeiro”, porém, este regime jurídico aplica-se a estrangeiros e a apátridas (cfr. art. 4.º).

De referir que, o ACNUR (Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) recomendou ao Estado português que no regime jurídico nacional conste uma definição específica de apátrida e que regulamente um procedimento centralizado de determinação da apatridia (PDA) na sua estrutura institucional, jurídica ou administrativa.

ii. Alteração ao artigo 17.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Artigo 17.º – redação em vigor	Artigo 17.º – redação proposta
<p><i>Artigo 17.º</i></p> <p>Documentos de viagem</p> <p>1 - As autoridades portuguesas podem emitir os seguintes documentos de viagem a favor de cidadãos estrangeiros:</p> <p>a) Passaporte para estrangeiros;</p> <p>b) Título de viagem para refugiados;</p> <p>c) Salvo-conduto;</p> <p>d) Documento de viagem para afastamento coercivo ou expulsão judicial de cidadãos nacionais de Estados terceiros;</p> <p>e) Lista de viagem para estudantes.</p> <p>2 - Os documentos de viagem emitidos pelas autoridades portuguesas a favor de cidadãos estrangeiros não fazem prova da nacionalidade do titular.</p>	<p>Artigo 17.º</p> <p>(...)</p> <p>1 – As autoridades portuguesas podem emitir os seguintes documentos de viagem a favor de cidadãos estrangeiros:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) (...)</p> <p>c) Título de viagem para apátridas.</p> <p>d) (Renumeração dos números seguintes)</p> <p>(...)</p>

O artigo 17.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua atual redação, versa sobre documentos de viagem, propondo-se no Projeto de Lei do LIVRE a previsão da possibilidade de as autoridades portuguesas poderem emitir um título de viagem para apátridas (cfr. al. c) do n.º 1, do artigo 3.º).

iii. Aditamento do artigo 25.ºA à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Adita-se ainda o artigo 25.º-A, artigo que vem prever o título de viagem para apátridas, propondo-se a seguinte redação:

Artigo 25.º-A

Título de viagem para apátridas

1 - Os cidadãos estrangeiros com o estatuto de apátridas que residam legalmente em território nacional podem obter um título de viagem de modelo a aprovar por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

2 - Ao título de viagem para apátridas é aplicável o disposto para o título de viagem para refugiados, com as necessárias adaptações.

No que concerne à alteração proposta surge a questão sobre o reconhecimento do estatuto de apátrida.

iv. Alteração ao artigo 2.º, al. a) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho

Artigo 2.º – redação atual	Artigo 2.º– redação proposta

<p style="text-align: center;">Artigo 2.º Definições</p> <p>1 - Para efeitos do disposto na presente lei entende-se por:</p> <p>a) «Autorização de residência», a autorização emitida pelas autoridades portuguesas nos termos legais que permite a um estrangeiro ou a um apátrida residir no território nacional;</p> <p>b) (...) (...)</p> <p>2 - 2 - Para efeitos do disposto na subalínea iv) da alínea n) do número anterior, dependendo das circunstâncias no país de origem, um grupo social específico pode incluir um grupo baseado na identidade de género ou numa característica comum de orientação sexual, não podendo esta ser entendida como incluindo atos tipificados como crime, de acordo com a lei, bem como considerar os aspetos relacionados com o género, embora este por si só não deva criar uma presunção para a qualificação como grupo.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 2.º</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p>1 – Para efeitos do disposto na presente lei considera-se:</p> <p>a) «Apátrida» toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional;</p> <p>b) (Renumeração dos números seguintes) 2 – (...)</p>
---	--

No artigo 2.º da Lei do Asilo, Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua atual redação, não consta a definição de apátrida.

Propõe o Projeto de Lei em análise a introdução, para efeitos da Lei de Asilo, citada, o conceito de apátrida, na al. a) do referido artigo, procedendo-se a uma renumeração de todas as alíneas e números seguintes.

A introduzir-se a definição de “apátrida”, para não proceder a uma remuneração total do artigo faria sentido a definição constar eventualmente como “ai”.

De referir que, o ACNUR (Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) recomendou ao Estado português que no regime jurídico nacional conste uma definição específica de apátrida e que regulamente um procedimento centralizado de determinação da apatridia (PDA) na sua estrutura institucional, jurídica ou administrativa.

Atualmente não consta na Lei do Asilo uma definição de “apátrida”.

v. Aditamento dos artigos 7.º-A, 7.º-B e 7.º-C à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho

Prevê-se no Projeto de Lei aditar-se ainda à Lei do Asilo, os artigos 7.º-A, 7.º-B e 7.º-C, sendo que conforme artigos transcritos abaixo, no artigo 7.º-A prevê-se o “reconhecimento do estatuto de apátrida” e no artigo 7.º-C regula-se a “extinção do estatuto de apátrida”, sendo o referido Projeto de Lei omissivo quanto à redação do artigo 7.º-B.

Artigo 7.º-A

Reconhecimento do estatuto de apátrida

1 – É reconhecido o estatuto de apátrida às pessoas que nenhum Estado considera como seu nacional segundo a sua legislação, nos termos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas, adotada em Nova Iorque em 28 de setembro de 1954.

2 – O reconhecimento do estatuto de apátrida confere direito ao estatuto de proteção subsidiária.

Artigo 7.º-B

[não consta artigo proposto nem redação]

Artigo 7.º-C

Extinção do estatuto de apátrida

O estatuto de apátrida cessa pela aquisição da nacionalidade portuguesa ou de outra, ou pelo facto de outro Estado lhe conceder um estatuto análogo.

Finalmente, no artigo 6.º do Projeto de Lei com a epígrafe “Regulação”, transcrito abaixo, remete-se o pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida, nomeadamente no que se refere à entidade com competência para a sua apreciação e decisão (prazo, instrução do pedido e diligências probatórias admitidas) para Portaria a publicar no prazo de 90 dias.

Igualmente se remete a aprovação do modelo de título de viagem para apátridas para Portaria a aprovar no prazo de 120 dias.

Artigo 6.º Regulação

1. O pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida, a que se refere o artigo 7.º A da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, designadamente no que respeita à entidade competente para a sua apreciação e decisão, incluindo o respetivo prazo; a instrução do pedido e as diligências probatórias admitidas, é regulado por portaria no prazo de 90 dias.

2. O modelo do título de viagem para apátridas, a que se refere o n.º 1 do artigo 25.º A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, é aprovado por portaria no prazo de 120 dias.

III - Parecer do ACM:

Não sendo a matéria da apatridia bem como do reconhecimento do respetivo estatuto da competência, por excelência, do Alto Comissariado para as Migrações, mas do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)/Ministério da Administração Interna (MAI) e do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), é, contudo, de referir que, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto, de entre as medidas a implementar contempla a criação e reforço dos mecanismos legais e institucionais para identificar, proteger e encontrar soluções adequadas de acolhimento e integração de cidadãos apátridas (Medida 17, da área governativa do Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa, MPMA – atual MEAP - uma medida de implementação contínua da área governativa do Ministério da Administração Interna).

Como entidade responsável pela monitorização das medidas do PNIPGM, o ACM, I.P. tem tido reuniões com o SEF e com outras entidades para a realização do ponto de situação na execução das medidas da responsabilidade de cada entidade envolvida no referido PNIPGM, nomeadamente no que diz respeito a esta Medida 17 do Plano Nacional.

É de salientar que, em 2012, Portugal ratificou a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, e a Convenção de 1961 para a Resolução dos Casos de Apatridia, sendo que em 2014, o ACNUR lançou uma campanha global para erradicar a apatridia em 10 anos.

Em outubro de 2018, o ACNUR apresentou um Relatório sobre o mapeamento da Apatridia em Portugal e apresentou um conjunto de Recomendações nessa matéria.

Sem prejuízo de, i) na Lei da Nacionalidade Portuguesa (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro), se encontrarem previstas duas situações em que a nacionalidade portuguesa é atribuída mediante a prova de apatridia, procedimento da competência da Conservatória dos Registos Centrais e do SEF, a possibilidade de concessão de proteção internacional a nacionais de países terceiros que se declarem apátridas ou cujo estatuto de apátrida tenha sido reconhecido por outro país, ao abrigo da Lei do Asilo, e do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamentos de estrangeiros do território nacional (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua atual redação) permitir a concessão de autorização de residência a nacionais de países terceiros que tenham nacionalidade desconhecida ou que se declarem apátridas (emissão da autorização de residência que não resulta dum processo de determinação nacional da apatridia, nem da concessão do estatuto de apátrida por Portugal), o ACNUR recomendou ao Estado português que a matéria da apatridia fosse regulada e que no regime jurídico nacional conste uma definição específica de apátrida e que se regule um procedimento centralizado de determinação da apatridia (PDA) na sua estrutura institucional, jurídica ou administrativa.

Recomendou ainda uma colaboração institucional entre o SEF, ACM e ONG's para combater a apatridia e que as entidades fossem dotadas de mecanismos que permitam encaminhar casos de potencial apatridia para um procedimento de determinação da apatridia (PDA) ou para a Conservatória dos Registos Centrais, conforme fosse mais apropriado.

O ACM, I.P. através das suas estruturas de atendimento, nomeadamente os CNAIM (Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes), de Lisboa, Norte (Porto), Algarve (Faro) e Beja, bem como a Rede CLAIM (Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes), tem identificado nos seus atendimentos, um número reduzido de casos de apatridia, mapeando os mesmos e dando feedback das situações ao ACNUR. Também o NAIR (Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados) se encontra a fazer este mapeamento e a partilhar as situações de que tenham conhecimento.

Ora, existem várias questões que se colocam na matéria do estatuto do apátrida, nomeadamente a necessidade de alteração legislativa, a necessidade de estabelecer um procedimento de determinação da apatridia bem como definir a entidade nacional competente para o efeito.

Assim, atendendo a que está prevista a Medida 17 que visa a criação e reforço dos mecanismos legais e institucionais para identificar, proteger e encontrar soluções adequadas de acolhimento e integração de cidadãos apátridas, regime que quando for implementado necessitará efetivamente da introdução de alterações legislativas nos vários regimes jurídicos,

Lei de Estrangeiros, Lei do Asilo, entre outras, será, s.m.o., uma matéria a ser vista futuramente e a ser devidamente enquadrada nas alterações futuras.

b) Confederação Empresarial de Portugal

“O parecer técnico não suscita especiais comentários ou observações.”

c) Contributos da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

“A CCP não tem nada a opor às propostas de parecer.”