

Projeto de Lei n.º 219/XVI/1.ª (IL)

Título: Cria o Visto Humanitário

Data de admissão: 25 de julho de 2024

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

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Ana Cláudia Cruz e Elodie Rocha (DAC), João Carlos Oliveira (BIB), Luísa Colaço e Sandra Rolo (DILP), Rafael Silva (DAPLEN)

Data: 16 de setembro de 2024

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa criar o visto humanitário, alterando, para o efeito, o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#).

Os proponentes invocam a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, afirmando que a criação deste visto para as pessoas que estejam a fugir da guerra, de perigos graves ou sejam sujeitas a perseguição é uma questão de direitos humanos.

Propõem que as pessoas nessas situações possam requerer visto por motivos humanitários na embaixada portuguesa do seu país de origem ou de país vizinho.

Afirmam que a solução pugnada já existe em países como a Alemanha, a França, a Lituânia, a Polónia e o Brasil e que está em conformidade com as recomendações do Parlamento Europeu e as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, aludindo, respetivamente, à [Resolução de 12 de abril de 2016](#) e ao [Processo C-638/16 PPU X e X contra o Estado Belga](#).

Em concreto, propõem o aditamento de um artigo 57.º-B ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, para criar o referido visto, que pode ser concedido por razões humanitárias, reconhecidas por despacho ministerial, que é válido apenas para o território português, sendo a respetiva admissão comunicada às autoridades competentes dos outros Estados Partes na Convenção de Aplicação, caso a pessoa admitida conste do Sistema de Informação Schengen, aplicando-se, como preconizam, o n.º 4 do artigo 68.º desse regime.

A iniciativa é composta por três artigos: o primeiro contendo uma alteração à [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#), o segundo um aditamento ao mesmo diploma e o último determinando a data de entrada em vigor.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, conforme disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 24 de julho de 2024, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República.

¹ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário)².

A iniciativa pretende alterar o [regime jurídico entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional](#)³, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Apesar de não elencar os diplomas que procederam a alterações anteriores, nem o número de ordem de alteração, conforme disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário⁴, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República* em formato eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

O autor não promoveu a republicação, em anexo, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, apesar do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da formulário⁵, e de a última republicação ter sido efetuada pela [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#). Caso o legislador assim o entenda, poderá aditar uma norma de republicação e o respetivo anexo até à votação final global.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual

² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁴ «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.»

⁵ «Deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que:

a) Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos».

os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#)⁶, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado⁷, pelo que esta informação poderá ser acrescentada em sede de especialidade ou redação final. Poderá, ainda, ser aditado um primeiro artigo relativo ao objeto, de modo a permitir «a perceção imediata do âmbito material do ato normativo»⁸.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

⁶ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁷ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

⁸ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 242.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição](#)⁹ garante, no n.º 8 do seu [artigo 33.º](#), «o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana». Este direito, defendem Gomes Canotilho e Vital Moreira¹⁰, «assume três dimensões: (a) uma dimensão internacional, enquanto *direito dos Estados a acolher e dar refúgio* a quem seja perseguido ou ameaçado de perseguição por outro Estado; (b) uma dimensão pessoal, enquanto *direito subjectivo do perseguido* a obter refúgio e asilo noutra Estado e a não ser remetido para o país de onde provém; (c) uma dimensão constitucional objetiva, enquanto meio de *protecção dos valores constitucionais* da ‘democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana’.»

O estatuto de refugiado político, conferido aos estrangeiros ou apátridas aos quais é concedido asilo, é, de acordo com o n.º 9 do mesmo artigo, definido por lei.

Em 1960, através do [Decreto-Lei n.º 43201, de 1 de outubro de 1960](#)¹¹, Portugal aprovou, para adesão, a [Convenção relativa ao estatuto dos refugiados](#), assinada em Genebra, no âmbito da Organização das Nações Unidas, a 28 de julho de 1951. Este decreto-lei foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 281/76, de 17 de abril](#), que deu nova redação ao artigo 3.º daquele diploma e alterou a reserva feita aquando da aprovação para adesão da Convenção.

A concessão do direito de asilo está regulada pela [Lei n.º 27/2008, de 30 de junho](#)¹², 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,

⁹ Diploma retirado do sítio da *internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 7/8/2024.

¹⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 4.ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, Vol. I, págs. 535-536. Itálicos dos autores.

¹¹ Texto consolidado, retirado do sítio da *internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹² Texto consolidado. O processo legislativo desta lei pode ser consultado [aqui](#).

transpondo para a ordem jurídica interna as [Diretivas n.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril](#)¹³, e [2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro](#).

Nos termos do [artigo 3.º](#) desta lei, o direito de asilo é concedido «aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de actividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana», bem como àqueles que «receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual». Consequentemente, a concessão deste direito confere ao beneficiado o estatuto de refugiado ([artigo 4.º](#)). O [artigo 9.º](#) da lei elenca as situações em que um estrangeiro ou apátrida não pode beneficiar do estatuto de refugiado.

A lei presume que qualquer pedido de proteção, ainda que implícito, é um pedido de proteção internacional, apresentado por estrangeiro ou apátrida que pretenda beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária¹⁴ e não solicite expressamente outra forma de proteção suscetível de ser objeto de um pedido separado.

O pedido de asilo é apresentado pelo estrangeiro que entre em território nacional a fim de obter proteção internacional e deve fazê-lo, sem demora, por escrito ou oralmente, à [Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P.](#) (AIMA, I.P.), ou a qualquer outra autoridade policial.

Recebido o pedido, a AIMA, I. P., informa de imediato o representante da [Agência da ONU para os Refugiados](#) (ACNUR) e o [Conselho Português para os Refugiados](#) (CPR) enquanto organização não governamental que atue em seu nome, podendo estes contactar o requerente logo após a receção de tal comunicação com o objetivo de o informar sobre o respetivo procedimento, bem como sobre a sua possível intervenção

¹³ Texto retirado do sítio da *internet Eur-Lex*. Todas as referências a diretivas europeias são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹⁴ De acordo com o n.º 1 do [artigo 7.º](#), a proteção subsidiária implica a concessão de uma autorização de residência aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições relativas ao direito de asilo e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer devido à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave.

no mesmo, a qual depende de consentimento do requerente. A declaração comprovativa de apresentação do pedido de proteção internacional que a AIMA entrega ao requerente atesta também que o seu titular está autorizado a permanecer em território nacional enquanto o pedido estiver pendente.

Para instrução do pedido, o requerente deve apresentar todos os elementos necessários para justificar o pedido de proteção internacional, nomeadamente: identificação do requerente e dos membros da sua família; indicação da sua nacionalidade, país ou países e local ou locais de residência anteriores; indicação de pedidos de proteção internacional anteriores; e relato das circunstâncias ou factos que fundamentam a necessidade de proteção internacional. O requerente deve ainda permitir a recolha das impressões digitais de todos os dedos, desde que tenha, pelo menos, 14 anos de idade.

O [artigo 23.º e seguintes](#) da lei regulam a apresentação de pedido de asilo num posto de fronteira por um estrangeiro que não reúna os requisitos legais para entrar no território nacional.

Em 2007, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de agosto](#), e ainda no âmbito da vigência da lei que então regia a matéria de asilo e de refugiados¹⁵, o Governo determinou que seriam criadas condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas.

Importa referir ainda o [Decreto n.º 75/81, de 16 de junho](#), que aprovou, para ratificação, o Acordo Europeu Relativo à Supressão de Vistos para os Refugiados, vigente no ordenamento jurídico português desde 13 de novembro de 1981. De acordo com este instrumento, os refugiados com residência regular no território de uma das Partes Contratantes são dispensados, nos termos desse Acordo e em regime de reciprocidade, da formalidade dos vistos para entrarem no território das outras Partes Contratantes e dele saírem pelas fronteiras, desde que sejam titulares de um título de viagem, válido, emitido pelas autoridades da Parte Contratante da sua residência regular, e a duração da sua estada seja inferior ou igual a três meses.

O [Relatório Anual de Segurança Interna 2023](#) dá conta de que, nesse ano, foram apresentados 2701 pedidos de proteção internacional (1945 em território nacional e 621

¹⁵ A Lei n.º 15/98, de 26 de março, revogada pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

nos postos de fronteira), o que representou um aumento de 35,7% em relação ao ano anterior¹⁶.

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional consta da [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#)¹⁷, sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#), [63/2015, de 30 de junho](#), [59/2017, de 31 de julho](#), [102/2017, de 28 de agosto](#), [26/2018, de 5 de julho](#), e [28/2019, de 29 de março](#), pelo [Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro](#), pela [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#), pelo [Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho](#), pelas Leis n.ºs [41/2023, de 10 de agosto](#), [53/2023, de 31 de agosto](#), e [56/2023, de 6 de outubro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho](#).

A entrada no território português efetua-se pelos postos de fronteira, tendo os cidadãos estrangeiros de ser portadores de um documento de viagem reconhecido como válido. Para além disso, devem ser titulares de visto válido e adequado à finalidade da deslocação, nos termos do [artigo 10.º](#). São dispensados de visto os cidadãos estrangeiros habilitados com título de residência, prorrogação de permanência ou com documento de identificação que ateste serem agentes diplomáticos e consulares acreditados em Portugal, prestarem serviço administrativo, doméstico ou equiparado em missões diplomáticas ou postos consulares dos respetivos Estados, ou serem funcionários das organizações internacionais com sede em Portugal ou membros das suas famílias ([artigo 87.º](#)), ou os que se encontrem abrangidos pelos regimes especiais previstos no n.º 1 do [artigo 5.º](#).

A lei prevê cinco tipos de vistos concedidos no estrangeiro: de escala aeroportuária; de curta duração; de estada temporária; para obtenção de autorização de residência; e para procura de trabalho.

As embaixadas e os postos consulares de carreira portugueses são competentes para conceder os vistos de escala aeroportuária ou de curta duração solicitados por titulares de passaportes diplomáticos, de serviço, oficiais e especiais ou de documentos de

¹⁶ Relatório Anual de Segurança Interna 2023, pág. 88. Por sua vez, o [Relatório de 2023](#) da *Asylum Information Database*, sobre a situação do asilo em Portugal, elaborado pelo Conselho Português para os Refugiados, fornece números ligeiramente diferentes.

¹⁷ Texto consolidado.

viagem emitidos por organizações internacionais; os postos consulares de carreira e as secções consulares detêm a competência para conceder os restantes vistos.

O visto de escala aeroportuária destina-se a permitir ao seu titular, quando utilize uma ligação internacional, a passagem por um aeroporto de um Estado parte na [Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985](#), assinada em Schengen em 19 de junho de 1990. O titular deste visto apenas tem acesso à zona internacional do aeroporto.

O visto de curta duração destina-se a permitir a entrada no território nacional para fins que, sendo aceites pelas autoridades competentes, não justifiquem a concessão de outro tipo de visto, designadamente para fins de trânsito, de turismo e de visita ou acompanhamento de familiares que sejam titulares de visto de estada temporária. Pode ser concedido com um prazo de validade de um ano e permite mais de uma entrada, no entanto, a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total das estadas sucessivas não pode exceder 90 dias em cada 180 dias a contar da data da primeira passagem de uma fronteira externa.

O visto de estada temporária destina-se a permitir a entrada para estadas em Portugal por período inferior a um ano. Este é válido pela duração da estada e para múltiplas entradas em território nacional.

O visto para obtenção de autorização de residência é válido para duas entradas e por quatro meses, período durante o qual o seu titular deverá solicitar junto da AIMA, I.P., um título para fixação de residência.

O visto de procura de trabalho habilita o seu titular a entrar e permanecer em território nacional com finalidade de procura de trabalho, autoriza-o a exercer atividade laboral dependente, até ao termo da duração do visto ou até à concessão da autorização de residência.

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, foi regulamentada pelo [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro](#)¹⁸, o qual foi alterado pelo [Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março](#), pelo [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#)¹⁹, pelos [Decretos](#)

¹⁸ Versão consolidada.

¹⁹ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P.

[Regulamentares n.ºs 15-A/2015, de 2 de setembro](#), e [9/2018, de 11 de setembro](#), pela [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), e pelos [Decretos Regulamentares 4/2022, de 30 de setembro](#), e [1/2024, de 17 de janeiro](#).

O [artigo 10.º e seguintes](#) deste decreto regulamentar dispõe de forma pormenorizada sobre a concessão dos diversos tipos de vistos, nomeadamente os requisitos gerais e especiais aplicáveis a cada um deles, os elementos que devem constar do pedido e os documentos que o devem acompanhar.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

A União Europeia (UE) pretende desenvolver uma política comum em matéria de asilo, prevendo-se no artigo 67.º, n.º 2 do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (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.», coerente com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, e o seu Protocolo de 31 de janeiro de 1967.

A UE tem como objetivo «conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional num dos Estados-Membros e garantir a observância do princípio da não repulsão» (n.º 1 do artigo 78.º do [TFUE](#)) através da criação de um sistema europeu comum de asilo (n.º 2), assente no princípio da solidariedade previsto no artigo 80.º do [TFUE](#) que prevê a partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusivamente no plano financeiro.

O [Sistema Europeu Comum de Asilo \(SECA\)](#)²⁰ deve incluir os seguintes elementos: um estatuto uniforme de asilo; um estatuto uniforme de proteção subsidiária; um sistema

²⁰ Em 2016, a Comissão Europeia adotou uma [comunicação](#) para o lançamento do processo de uma [reforma do SECA](#).

comum de proteção temporária; procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária; critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido; normas relativas às condições de acolhimento; e uma parceria e cooperação com países terceiros.

Assim, destacam-se relativamente à [política de asilo](#), os seguintes instrumentos jurídicos:

- [Diretiva 2001/55/CE](#)²¹ 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;
- [Diretiva 2011/95/UE](#) (Diretiva Condições de Asilo) que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida;
- [Regulamento n.º 603/2013](#) relativo à criação do sistema «[Eurodac](#)» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça;
- [Regulamento \(UE\) n.º 604/2013](#) (Regulamento de Dublin III) que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela

²¹ Foi ativada pela primeira vez pelo Conselho em reação à invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, para prestar assistência rápida e eficaz às pessoas que fogem da guerra na Ucrânia.

- análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida;
- [Diretiva 2013/33/UE](#) (Diretiva Condições de Acolhimento) que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional;
 - [Diretiva 2013/32/UE](#) (Diretiva Procedimentos de Asilo) relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional;

Em 23 de setembro de 2020, a Comissão publicou o [Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), tendo sido criada a [Agência da União Europeia para o Asilo](#) através do [Regulamento \(UE\) 2021/2303](#).

Numa [resolução](#) aprovada em julho de 2021, o Parlamento Europeu aprovou o novo orçamento do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração ([FAMI](#)²²) para 2021-2027, que deverá contribuir para reforçar a política comum de asilo, desenvolver a migração legal, apoiar a integração de nacionais de países terceiros e contribuir para a luta contra a migração irregular.

Recentemente o [Parlamento Europeu](#)²³ aprovou o [Pacto de Migração e Asilo](#)²⁴ que prevê: *i*) um [Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração](#); *ii*) um [Regulamento sobre situações de crise e de força maior](#); *iii*) uma [nova Agência da UE para o asilo](#); *iv*) um [Regulamento sobre triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras da UE](#); *v*) um [Regulamento sobre procedimentos comuns de asilo](#); *vi*) uma atualização da base de dados da UE de impressões digitais ([Regulamento Eurodac](#)); *vii*) [regras uniformes para os pedidos de asilo](#); *viii*) normas sobre o [acolhimento de requerentes de asilo](#); e *ix*) um novo quadro em matéria de [reinstalação e admissão por motivos humanitários](#). No âmbito do novo quadro de [reinstalação e admissão por motivos humanitários](#), o Conselho adotará um plano, com a duração de dois anos, que compreende o número máximo de pessoas a admitir, pormenores sobre a participação dos Estados-Membros e a sua quota-parte desse número e as prioridades geográficas globais.

²² [Regulamento \(UE\) n.º 516/2014](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho.

²³ Alguns Estados-Membros, como a Hungria e a Polónia reiteraram a sua oposição a certas disposições do Pacto, nomeadamente em matéria de acolhimento de refugiados e proteção de fronteiras. Algumas ONG de defesa de direitos humanos também se manifestaram contra o Pacto, durante as votações.

²⁴ Foi adotado pelo [Conselho](#) a 14 de maio de 2024.

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Alemanha, Espanha, França, Lituânia e Noruega.

ALEMANHA

O regime jurídico de entrada e permanência de estrangeiros neste país é desenvolvido na [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet \(Aufenthaltsgesetz - AufenthG\)](#)²⁵ [Lei sobre a residência, a atividade económica e a integração dos estrangeiros no território federal (Lei de residência)].

Conforme previsto no n.º 1 do [§ 1](#), esta lei tem como objetivo gerir e limitar o fluxo de estrangeiros para o país. Permite e organiza a imigração tendo em conta as capacidades de admissão e de integração, bem como os interesses do país em termos de economia e mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a lei também serve para cumprir as obrigações humanitárias do país. Para esse efeito, regula a entrada, a residência, a atividade económica e a integração dos estrangeiros.

Por sua vez, o [§ 6](#) da mesma lei refere que ao estrangeiro podem ser emitidas as seguintes tipologias de vistos:

- Visto Schengen, que corresponde a um visto para trânsito pelo território dos [Estados Schengen](#) ou para estadas planeadas no país até 90 dias em qualquer período de 180 dias, podendo ser objeto de prorrogação por mais 90 dias, se tal for necessário para salvaguardar os interesses políticos do país ou por motivos de direito internacional;
- Visto de trânsito aeroportuário, que garante a passagem pelas zonas de trânsito internacional dos aeroportos;

²⁵ Diploma consolidado retirado do portal oficial do Ministério Federal da Justiça, Gabinete Federal de Justiça em [gesetze-im-internet.de](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes à Alemanha são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 7/08/2024.

Existe uma [versão](#) em inglês, mas não apresenta a redação atualizada.

- Visto nacional, o qual confere o direito de estada de longa duração no país, emitido antes da entrada no país; e
- Visto excecional, que, de acordo com o n.º 2 do [§ 14](#), pode ser emitido pelas autoridades responsáveis pelo controlo policial do tráfego transfronteiriço, para efeitos de estadas até 90 dias, de trânsito aeroportuário ou estada de longa duração.

O [§ 22](#) afirma que um estrangeiro pode obter uma autorização de residência temporária para a entrada no país a partir do estrangeiro por razões de direito internacional ou por razões humanitárias urgentes. A autorização de residência temporária é emitida se o [Bundesministerin des Innern und für Heimat](#) (Ministério Federal do Interior e da Comunidade) ou o organismo por ele designado tiver aceitado, com o propósito de defender os interesses políticos do país, a entrada do estrangeiro.

Os n.ºs 1 e 2 do [§ 23](#) salientam, igualmente, que a mais alta autoridade estatal pode, por razões de direito internacional, de direito humanitário ou para proteger os interesses políticos do país, ordenar que seja emitida pelo [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge](#) (Serviço Federal para a Migração e Refugiados) uma autorização de residência a estrangeiros de certos estados ou de outros grupos de estrangeiros. Esse despacho requer a aprovação do Ministério Federal do Interior e da Comunidade.

Os sítios de *internet* do Ministério Federal do Interior e da Comunidade e do Serviço Federal para a Migração e Refugiados divulgam, respetivamente, informações sobre a [entrada e residência no país](#), incluindo os vistos, e sobre [migração e residência](#) e [asilo e proteção dos refugiados](#).

ESPANHA

Na ordem jurídica deste país, a lei que regula todas as matérias relativas à entrada e permanência de cidadãos estrangeiros é a [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#)²⁶. Esta é

²⁶ Diploma consolidado retirado do portal oficial [BOE.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 7/08/2024.

regulamentada pelo [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](#), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Os n.ºs 1 e 2 do [artículo 25](#), da lei orgânica, conjugados com o n.º 1 do [artículo 4](#), e com os n.ºs 1 e 2 do [artículo 6](#), do real decreto, listam os requisitos para a entrada no território nacional de um cidadão estrangeiro: a posse de um passaporte, título de viagem e documento nacional de identidade, ou qualquer outro documento que comprove a sua identidade. Tanto os passaportes como os títulos de viagem e demais documentos que se considerem válidos devem ser emitidos pelas autoridades competentes do país de origem ou de procedência dos seus titulares, ou pelas organizações internacionais habilitadas pelo direito internacional para o efeito.

O n.º 2 do [artículo 25 bis](#), da lei orgânica identifica as diferentes tipologias de vistos que permitem a entrada, o trânsito aeroportuário, a estada e a permanência no país:

- Visto de trânsito aeroportuário ([artículos 25. a 27](#), do real decreto);
- Visto de estada de curta duração ([artículos 28](#), e [29](#), do real decreto);
- Visto de residência temporária ([artículos 45](#), e [46](#), do real decreto);
- Visto de residência e trabalho ([artículos 45](#), [62](#), [70](#) e [103](#), do real decreto);
- Visto de residência e trabalho sazonal;
- Visto de estudo ([artículo 37](#), do real decreto); e
- Visto de investigação ([artículo 45](#), do real decreto).

No entanto, a exigência dos vários requisitos de entrada, um dos quais é estar na posse de uma das tipologias de vistos existentes no país, não se aplica, conforme decorre do n.º 3 do [artículo 25](#), da lei orgânica, aos estrangeiros que requeiram o direito de asilo no momento da sua entrada no país. O regime jurídico da concessão do direito de asilo é desenvolvido nas disposições da [Ley 12/2009, de 30 de octubre](#), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

A página eletrónica do *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones* apresenta vários esclarecimentos sobre o [sistema de acolhimento de proteção internacional e temporária](#).

FRANÇA

Como estabelecem os [articles L110-1](#) e [L110-2](#) do [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile \(CESEDA\)](#)²⁷, este código regula, em conformidade com o direito da UE e as convenções internacionais, a entrada, a permanência e o afastamento de estrangeiros do país, bem como o exercício do direito de asilo, sendo aplicável em todo o território da República.

Os [articles L310-1 a L313-8](#) e [L411-1 a L411-5](#) do CESEDA descrevem as condições impostas para a entrada e permanência dos cidadãos estrangeiros no país, como a apresentação de vistos ou a sua dispensa, autorizações de viagem e outros documentos:

- Exceto quando se verifica a isenção desta obrigação, a titularidade os vistos exigidos pelos acordos internacionais e de outros documentos que comprovem o objetivo e as condições da sua estada ([articles L311-1](#), [R311-1](#) e [R311-2](#));
- As diferentes tipologias de vistos:
 - De curta duração: para uma estada durante um período não superior a três meses, deve ser solicitado às autoridades diplomáticas e consulares francesas um visto de curta duração, nas condições previstas no artigo 6.º do [Regulamento \(UE\) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016](#), que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Os pedidos são apresentados e tratados conforme as normas dos capítulos II e III do título III do [Regulamento \(UE\) 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009](#), que estabelece o Código Comunitário de Vistos ([article L312-1](#)); e
 - De longa duração: todo o cidadão estrangeiro que pretenda entrar no país para uma estada superior a três meses deve solicitar às autoridades diplomáticas e consulares francesas um visto de longa duração, cuja validade não pode exceder a um ano. Este visto, em regra geral, inclui qualquer tipo de estada superior a três meses e confere ao seu titular os direitos inerentes a uma autorização de

²⁷ Diploma consolidado acessível no portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 7/08/2024.

residência temporária ou a uma autorização de residência plurianual ([article L312-2](#)).

O [Arrêté du 10 mai 2010](#) *relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire européen de la France* materializa os vários aspetos sobre os documentos de viagem e vistos exigidos para a entrada de estrangeiros no país. Segundo a definição legal apresentada no n.º 1 do [article 1](#) deste ato legislativo, o estrangeiro é qualquer pessoa que não seja cidadão da UE, na aceção do n.º 1 do artigo 17.^{o28} do [TTFUE](#)²⁹, ou nacional de um Estado terceiro com o qual a UE tenha celebrado um acordo que lhe confira um direito equivalente à livre circulação. O n.º 2 do [article 2](#) estabelece que qualquer estrangeiro que pretenda entrar no país para uma estada superior a três meses deve obter previamente, junto de uma autoridade francesa, um visto de longa duração, válido para este território.

O [article 8](#) do mesmo *arrêté* dispõe que estão obrigados a apresentar uma autorização de entrada no país os estrangeiros isentos da obrigação de visto por força do disposto nos artigos 2.º a 6.º (conjunto de normas que prescrevem, respetivamente, a obrigatoriedade de apresentar um documento de viagem e de visto, e as situações em que se verifica a dispensa de apresentar esses documentos), que estejam sujeitos a uma medida de expulsão ou de proibição de entrada no país, de acordo com o n.º 2 do [article 131-30](#) do [Code pénal](#), e que solicitem a sua entrada no país, seja para comparecer perante um tribunal nacional ou por razões humanitárias. Esta autorização assume a forma de um visto de entrada para uma estada de curta duração, cuja validade é limitada ao território nacional.

Por ultimo, importa mencionar que existem autorizações de residência por motivos humanitários, sendo o seu enquadramento legal concretizado nos [articles L425-1 a L425-11](#) e [R425-1 a R425-14](#) do *CESEDA*, os quais elucidam as várias situações que podem resultar na concessão de autorizações de residência por motivos humanitários como para estrangeiros vítimas de tráfico de seres humanos ou de lenocínio, ou envolvidos num

²⁸ Embora o teor deste artigo se refira o n.º 1 do artigo 17.º, atualmente corresponde ao n.º 1 do artigo 20.º do TFUE, que define a cidadania da União Europeia, nos seguintes termos: «É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui».

²⁹ Diploma consolidado acessível no portal oficial [Eur-Lex](#). Consultado a 7/08/2024.

processo de saída da prostituição; estrangeiros colocados sob medida de proteção devido a circunstâncias de violência doméstica ou de ameaça de um casamento forçado; estrangeiros em situação de necessidade de cuidados médicos; e estrangeiros vítimas de condições de alojamento incompatíveis com a dignidade humana. As autorizações de residência concedidas a este título encontram-se identificadas no [annexe 10](#) do CEDESA com os n.ºs 44 a 48.

O [Service-Public.fr](#), sítio de *internet* oficial da administração francesa, e o [france-visas.gouv.fr](#), o sítio oficial dos vistos para a França, apresentam, respetivamente, esclarecimentos sobre a [entrada](#) de cidadãos estrangeiros europeus e de outros países, os tipos de vistos - as suas [informações gerais](#), de [curta](#) e [longa](#) duração, e as finalidades da estada no país.

LITUÂNIA

No ordenamento jurídico deste país, a lei aplicável é a [Istatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004 m. balandžio 29 d. Nr. IX-2206](#)³⁰ (Lei n.º IX/2206, de 29 de abril de 2004, relativa ao estatuto jurídico dos estrangeiros). De acordo com o n.º 1 do *1 straipsnis*. (artigo 1.º), as disposições desta lei regulam o procedimento para a entrada e saída de estrangeiros, estada e residência, bem como a concessão de asilo e proteção temporária neste país.

O *2 straipsnis*. elenca todas as noções legais necessárias para a interpretação e aplicação da lei, sendo que o n.º 7¹ define razões humanitárias como «doença, outro problema grave de saúde ou condição física, razões pessoais que o estrangeiro não podia prever e evitar, ou circunstâncias de força maior que impeçam o estrangeiro de deixar o país, e o n.º 15² estatui que o visto nacional corresponde a um visto emitido no país, permitindo a entrada e a estada de um estrangeiro no território nacional durante todo o período de validade deste documento.

O *12 straipsnis*. alude aos dois tipos de vistos existentes no país:

³⁰ Diploma consolidado retirado do portal oficial [e-tar.lt](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Lituânia são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 8/08/2024.

- O visto Schengen, que, nos termos do *12¹ straipsnis.*, é emitido em conformidade com as normas do [Regulamento \(CE\) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009](#), que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos); e
- O visto nacional, que, como decorre do n.º 1 do *17 straipsnis.*, conjugado com os n.ºs 1 e 1¹ do *21 straipsnis.*, pode ser emitido a um estrangeiro cujo objetivo de entrada no país seja uma estada de longa duração no país. Este é emitido por um período não superior a 12 meses.

O estrangeiro que se encontra fora do país pode apresentar o pedido de emissão desse documento ao [Migracijos departamentui](#) (Departamento de Migração), serviço sob a dependência do [Vidaus reikalų ministrerija](#) (Ministério do Interior), através de um prestador de serviços externo. Os critérios de seleção dos países estrangeiros onde um estrangeiro pode requerer um visto nacional através de um [prestador de serviços externo](#), bem como a lista desses países, são aprovados pelo Ministro do Interior. O Departamento de Migração seleciona o prestador de serviços externo que opera nos países indicados nesta lista.

Quanto à tramitação do procedimento para a emissão de um visto nacional, esta é estabelecida na [Isakymas dėl Nacionalinės vizos išdavimo tvarkos aprašo patvirtinimo 2023 m. birželio 29 d. Nr. 1V-401](#) (Portaria n.º 1V-401, de 29 de junho de 2023, que aprova a descrição do procedimento de emissão do visto nacional). O n.º 5 desta portaria especifica que um requerente de asilo não pode solicitar a emissão de um visto nacional.

Pode ser emitido um visto nacional a um estrangeiro que, em conformidade com o disposto no n.º 6.7., não pode sair do país devido a qualquer um dos seguintes motivos: doença, outro problema grave de saúde ou condição física, razões pessoais imprevistas ou força maior.

O n.º 7, conjugado com o n.º 9, determina que o pedido para a emissão do visto nacional deve ser efetuado através do [Lietuvos migracijos informacinė sistema \(MIGRIS\)](#) [Sistema de Informação sobre Migração da Lituânia] e que o estrangeiro, ou a pessoa por ele autorizada, deve comparecer pessoalmente no Departamento de Migração ou no

prestador de serviços externo no prazo de quatro meses a contar da data do preenchimento do pedido.

O sítio de *internet* do [Užsienio reikalų ministerija](#) (Ministério dos Negócios Estrangeiros) disponibiliza um conjunto de informações sobre a [Lituânia no Espaço Schengen](#)³¹, incluindo os [diferentes tipos de vistos](#), a [autoridade competente para apreciar e decidir sobre os pedidos de visto](#), a [apresentação do pedido e os documentos comprovativos necessários](#). Também fornece esclarecimentos sobre os [membros da família de um cidadão da UE ou de um cidadão de um Estado-Membro da EFTA](#)³², bem como sobre os [titulares de vistos](#) e [autorizações de residência](#).

A página eletrónica do Departamento de Migração também oferece esclarecimentos adicionais para [cidadãos da UE](#) e para [cidadãos de outros países](#).

NORUEGA

É através da [Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsloven\)](#)³³ [Lei n.º 35, de 15 de maio de 2008, relativa à entrada e permanência de estrangeiros (Lei da Imigração)] e do [Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsforskriften\)](#) [Regulamento n.º 1286, de 15 de outubro de 2009, relativo à entrada e permanência de estrangeiros no país (Regulamento da Imigração)] que se disciplina a entrada e permanência de estrangeiros no país.

O [§ 2.](#) da Lei da Imigração prevê que «A lei aplica-se à entrada e permanência de estrangeiros no reino. Os cidadãos noruegueses e as pessoas coletivas também podem estar sujeitos a obrigações ao abrigo desta lei». Para efeitos da presente lei, de acordo

³¹ Mais esclarecimentos sobre o Acordo e Convenção de Schengen [aqui](#), e sobre o espaço Schengen [aqui](#).

³² O acrónimo em inglês para *European Free Trade Association (EFTA)*, isto é, Associação Europeia de Comércio Livre. Mais informações sobre esta associação [aqui](#).

³³ Diploma consolidado retirado do portal oficial [lovdata.no](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Noruega são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 8/08/2024.

A [versão](#) em língua inglesa não se encontra atualizada.

com o primeiro parágrafo do [§ 5.](#) da mesma lei, entende-se por estrangeiro qualquer pessoa que não seja um cidadão norueguês.

Nos termos do [§ 8.](#) da Lei da Imigração, conjugado com o primeiro parágrafo do [§ 2-3.](#) do Regulamento da Imigração, salvo decisão em contrário, a entrada e permanência de um estrangeiro no país por um período até 90 dias exige que essa pessoa seja titular de um passaporte ou de outro documento de identificação aprovado como documento de viagem. Este é válido pelo período nele indicado e não garante ao seu titular o direito de entrada no país após a expiração do seu prazo de validade.

O [§ 11.](#) da Lei da Imigração determina que pode ser emitido um visto por um período máximo de três meses, mesmo que não sejam preenchidos todos os requisitos descritos no [§ 10.](#), como a titularidade de um documento de viagem ou de um documento que autorize a passagem da fronteira; a justificação do objetivo da estada e a prova de recursos financeiros suficientes para a estada no país e o regresso ao país de origem; a ausência de registo no [Sistema de Informação Schengen \(SIS\)](#) para efeitos de não admissão; e a não constituição de ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais do país ou de outros países Schengen, quando necessário por razões humanitárias, considerações nacionais ou devido a obrigações internacionais.

O visto emitido neste âmbito é válido apenas para a entrada e permanência neste país durante o período nele fixado.

Pode ocorrer a entrada no país sem visto quando, em conformidade com o primeiro e quarto parágrafos do [§ 9.](#) da Lei da Imigração, o estrangeiro se encontrar na fronteira do país e solicitar proteção (asilo) ao abrigo das disposições do [Kapittel 4.](#) (Proteção) da mesma lei, ou quando, de outra forma, prestar informações que indiquem que lhe é aplicável o regime de proteção contra o afastamento nos termos do [§ 73.](#) (Proteção absoluta contra o afastamento) da Lei da Imigração. Consequentemente, o estrangeiro tem o direito de entrar no país sem visto, a menos que exista uma circunstância especial e que o Rei em Conselho³⁴ tenha decidido em contrário.

³⁴ *Kongen i statsråd.* Mais informações [aqui](#).

Como estabelece o [§ 3.](#) da *Kongeriket Norges Grunnlov* (Constituição da Noruega), na sua versão em língua inglesa, o Rei é dotado do poder executivo. Todavia, conforme o disposto no [§](#)

Neste caso, o direito de permanência no país não pode exceder os 90 dias.

Todavia, para permanências superiores a 90 dias, é necessária uma autorização de residência. As regras gerais sobre a concessão da autorização de residência estão enunciadas no [Kapittel 7.](#) da Lei da Imigração.

O [§ 56.](#) da Lei da Imigração refere que a primeira autorização de residência deve ser emitida antes da entrada no país. O primeiro parágrafo do [§ 60.](#) da mesma lei afirma que a primeira autorização de residência é concedida como autorização de residência temporária por um período não superior a cinco anos. Normalmente, esta autorização deve ser concedida por um período de, pelo menos, um ano.

Duas das principais autorizações de residência são o asilo e as razões humanitárias.

A autorização de residência para estrangeiros que necessitam de proteção é regulada pelo [Kapittel 4.](#) da Lei da Imigração e pelo [Kapittel 7.](#) do Regulamento da Imigração.

Um estrangeiro que, nos termos do [§ 28.](#) da Lei da Imigração, seja reconhecido como refugiado³⁵ tem direito a uma autorização de residência (asilo). Em conformidade com esta disposição, um estrangeiro que se encontre no território ou na fronteira do país é, mediante pedido, reconhecido como refugiado se:

- a) Tem um receio fundado de ser perseguido por razões de etnia, origem, cor da pele, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou de opinião política, e não pode, ou, devido a esse receio, não quer beneficiar da proteção no seu país de origem; ou
- b) Sem se encontrar incluído no âmbito de aplicação da alínea a), corre um risco real de ser sujeito à pena de morte, tortura ou a outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes quando regressar ao seu país de origem.

Os [§§ 28. a 37.](#) da Lei da Imigração constituem o conjunto de normas jurídicas que regulam a autorização de residência para os estrangeiros que necessitam de proteção.

[12.](#), o Rei escolhe um Conselho entre os cidadãos nacionais com direito a voto, sendo este composto pelo Primeiro-Ministro e por sete outros membros. O Rei distribui os assuntos entre os membros do Conselho de Estado da forma que considerar mais adequada.

³⁵ A noção legal de refugiado está positivada na secção A do artigo 1.º da [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951](#) e no [Protocolo de 31 de janeiro de 1967](#).

Desta forma, como prescreve o [§ 38.](#) da mesma lei, este tipo de autorização de residência pode ser concedido mesmo que as outras condições estabelecidas na lei não estejam preenchidas, desde que existam fortes razões humanitárias ou que o estrangeiro tenha uma ligação especial com o país.

Na página eletrónica da [Utlendingsdirektoratet \(UDI\)](#) [Direção Norueguesa de Imigração] encontra-se disponível um conjunto de informações sobre os diferentes temas relacionados com a imigração, tais como: [como se candidatar](#), o [tipo de requerimento e documentos a apresentar](#), a [renovação do visto](#) e as [noções legais](#) dos termos utilizados neste domínio jurídico.

Organizações internacionais

Importa mencionar os princípios e atos legislativos internacionais relacionados com o tema abordado no presente projeto de lei:

No âmbito da **Organização das Nações Unidas (ONU)**, foram adotadas a [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951](#), que foi aprovada em Portugal, para adesão, pelo Decreto-Lei n.º 43 201, de 1 de outubro de 1960, e o [Protocolo de 31 de janeiro de 1967](#), pelo Decreto n.º 207/75, de 17 de abril. A [Convenção](#), no n.º 1 do artigo 33.º (proibição de expulsar e de repelir), reconhece expressamente o princípio da não repulsão (*non-refoulement*).

O princípio da não repulsão (*non-refoulement*) é implicitamente reconhecido no [Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos](#) (artigo 13.º) e na [Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes](#) (artigo 3.º). Estes dois instrumentos jurídicos internacionais foram aprovados, respetivamente, para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12 junho, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/88, de 21 de maio.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da AP, verifica-se que só se encontra pendente sobre matéria idêntica o [Projeto de Lei n.º 187/XVI/1.ª \(PAN\)](#) - *Cria o estatuto do refugiado climático*, aguardando agendamento para apreciação na generalidade em plenário.

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

Da legislatura anterior, regista-se o [Projeto de Lei n.º 828/XV/1.ª \(PAN\)](#) - *Cria o estatuto do refugiado climático*, o qual foi rejeitado, na sessão plenária de 23-06-2024, com os votos contra do PS, PSD e CH, a favor do BE, PAN e L e a abstenção da IL, PCP e dos Deputados Diogo Cunha (PS), Francisco Dinis (PS) e Miguel Matos (PS), bem como a [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*, que deu origem à [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#).

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Em 11 de setembro de 2024, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e à Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. (AIMA, I. P.).

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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

BALLEGOOIJ, Wouter van ; [et al.] – **Asylum procedures at the border** [Em linha] : **European implementation assessment**. Brussels : European Parliament, 2020.

[Consult. 16 ago. 2024]. Disponível em WWW:<URL:
<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133838&img=20537>>.

Resumo: Segundo os autores deste estudo, «a aceleração dos procedimentos nas fronteiras externas da União Europeia para determinar se os indivíduos têm direito à proteção internacional é uma prioridade na proposta de Pacto sobre a Migração e o Asilo». Consideram que «a prática atual dos Estados-Membros não resulta em análises uniformes e eficazes dos pedidos de proteção internacional com base num processo justo», e que «determinados Estados-Membros aplicam prazos dentro dos quais não é viável uma análise séria de um pedido». Alertam igualmente para o facto de «os requerentes de asilo serem colocados em detenção ou restringidos na sua liberdade de circulação sem se considerarem alternativas e privados de oportunidades para exercerem eficazmente os seus direitos processuais». O documento termina com uma série de recomendações tendentes a solucionar as deficiências identificadas em futuras disposições jurídicas e práticas para os procedimentos fronteiriços.

BALLEGOOIJ, Wouter van ; NAVARRA, Cecilia – **Humanitarian visas** [Em linha] : **European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report (Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar)**. Brussels : European Union, 2018. [Consult. 16 ago. 2024]. Disponível em WWW:<URL:
<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=146385&img=34095>>.

Resumo: O presente documento pretende avaliar os potenciais impactos e investigar o potencial valor acrescentado para a UE da iniciativa legislativa preparada pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu. Essa proposta apresenta recomendações à Comissão sobre a legislação da UE em matéria de vistos humanitários. Segundo este estudo, 90% das pessoas a quem foi concedida proteção internacional chegam à UE através de meios irregulares, concluindo que «o facto de a UE e os seus Estados-Membros não oferecerem vias de entrada regulares aos que procuram proteção internacional prejudica o cumprimento das suas obrigações decorrentes do Tratado e dos direitos fundamentais. Esta situação também tem graves impactos individuais em termos de mortalidade e danos à saúde, impactos orçamentais e económicos negativos». O documento avalia ainda «o potencial

valor acrescentado de três opções políticas pré-selecionadas para a ação da UE no domínio dos vistos humanitários: uma abordagem de “isenção de vistos”, vistos territoriais limitados para efeitos de pedido de asilo e autorizações de viagem para pedidos de proteção internacional à escala da EU». De acordo com os autores, «a legislação da UE em matéria de vistos humanitários poderia colmatar esta lacuna na eficácia e na proteção dos direitos fundamentais, oferecendo vias de entrada seguras, reduzindo a migração irregular e resultando numa melhor gestão, coordenação e eficiência no processo de asilo, bem como promovendo uma partilha justa de custos».

EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK – **Humanitarian admission programmes in Europe** [Em linha] : **expanding complementary pathways of admission for persons in need of international protection**. Brussels : ERN, 2018. [Consult. 16 ago. 2024]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=146398&img=34105>>.

Resumo: Face à necessidade de desenvolver vias seguras e legais de admissão de refugiados na UE, a presente publicação reúne um conjunto de exemplos já existentes de programas de admissão para refugiados na UE e noutros locais, para apresentar «uma primeira exploração de iniciativas novas e relevantes». São analisados, designadamente, programas de admissão implementados na Áustria, Alemanha, Reino Unido, Irlanda, França e Suíça. Segundo os autores, «as vias de admissão de refugiados têm frequentemente pontos em comum e podem até cruzar-se diretamente. Como tal, nenhum modelo de percursos complementares pode ser considerado isoladamente, e as definições e prioridades dos programas diferem de acordo com uma série de fatores políticos e jurídicos, bem como com o potencial para parcerias com organizações da sociedade civil e outros atores não governamentais». Importa, acima de tudo, aprofundar a discussão, «conduzindo a pesquisas de viabilidade mais extensas que proponham recomendações para o desenvolvimento de tais caminhos na UE».

JENSEN, Ulla Iben – **Humanitarian visas** [Em linha] : **option or obligation?**. Brussels : CEPS, 2014. (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe; 68). [Consult. 16 ago. 2024]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=146389&img=34097>>.

Resumo: Segundo a autora do presente estudo, «os nacionais de países terceiros que procuram proteção não dispõem atualmente de canais legais em toda a UE para entrar no território da UE e acionar mecanismos de proteção ao abrigo do Sistema Europeu Comum de Asilo. Como resultado, muitos embarcam em viagens perigosas, com riscos concomitantes e perda de vidas humanas». Considera que esta «ausência de mecanismos “sensíveis à proteção” para aceder ao território da UE, num contexto de gestão e controlo extraterritoriais das fronteiras/migrações da UE, prejudica as obrigações dos Estados-Membros em matéria de refugiados e de direitos humanos». A autora defende que a solução para o problema pode passar pelos vistos humanitários, mecanismo através do qual os nacionais de países terceiros passariam a estar aptos a solicitar *in situ* a entrada no território da UE alegando motivos humanitários, sendo esta uma forma de garantir que os Estados-Membros cumprem as suas obrigações internacionais. Para a autora, importou esclarecer no presente estudo até que ponto «o Código de Vistos existente obriga realmente os Estados-Membros a emitir vistos humanitários», dedicando também alguns parágrafos ao exame de experiências prévias de implementação de regimes de vistos humanitários pelos Estados-Membros.

NOLL, Gregor ; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas – **Humanitarian visas** [Em linha] : **key to improving Europe’s migration crisis**. Lund : Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, 2016. [Consult. 16 ago. 2024]. Disponível em WWW:<URL:
<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=146387&img=34096>>.

Resumo: Face à crise migratória e de proteção de refugiados que afeta o território da UE, os autores do presente estudo defendem que «os vistos humanitários podem ser ferramentas altamente eficazes e úteis para garantir o acesso ao asilo a grupos selecionados de requerentes de asilo com necessidade de proteção internacional», designadamente ao «complementar e aliviar a pressão sobre os procedimentos normais de asilo no território dos Estados-Membros da EU». Consideram que «um sistema de vistos humanitários pode ser implementado com base na legislação da UE existente e pode ser gerido sem a criação de quaisquer novas instituições. A avaliação de tais vistos pode ainda ser diretamente integrada nos sistemas nacionais de asilo existentes. Como tal, seria possível que um grupo restrito de Estados-Membros avançasse através de

uma cooperação reforçada, a fim de testar os benefícios dessa colaboração num grupo de países mais pequeno».

UNIÃO EUROPEIA. Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo – **AESO asylum report 2024** [Em linha]. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2024. [Consult. 16 ago. 2024]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131020&img=34118>>.

Resumo: Na sua mais recente edição, o presente relatório anual da Agência da UE para o Asilo apresenta os principais desenvolvimentos em matéria de asilo nos Estados-Membros da UE, Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. Como é referido na introdução, «todos os aspetos do SECA são abrangidos por um resumo das alterações introduzidas na legislação, nas políticas e nas práticas a nível europeu e nacional. O relatório apresenta jurisprudência selecionada que moldou a interpretação das leis europeias e nacionais, bem como indicadores estatísticos fundamentais para o ano de referência de 2023, que destacam as tendências emergentes e a eficácia dos sistemas de asilo». Relativamente aos progressos registados, destaca-se que «a adoção do Novo Pacto sobre Migração e Asilo representou um momento importante para a UE no avanço do seu sistema multinacional único de asilo. Este sucesso foi catalisado pela vontade política, flexibilidade e esforços extensivos a nível técnico para definir os detalhes específicos de um quadro sofisticado. O pacto desempenhará um papel fundamental na convergência de práticas e na capacitação dos países UE+ para dar resposta ao elevado número de requerentes de asilo». Em complemento, «os Estados-Membros terão de continuar a mostrar perseverança nos próximos anos. Ainda há trabalho a fazer para resolver os atrasos existentes, processar eficazmente o aumento do número de pedidos recebidos e fornecer alojamento aos requerentes de proteção. Simultaneamente, as autoridades terão de reestruturar os seus sistemas de asilo e acolhimento para se alinharem com os procedimentos comuns definidos no pacto. É claro que isto exigirá recursos adicionais e planos de implementação nacionais detalhados». Citando um relatório de 2023 do relator especial da ONU sobre tráfico de seres humanos, sublinha-se «a obrigação dos Estados de garantirem o acesso efetivo à proteção internacional para as pessoas vítimas ou em risco de tráfico, e de cumprirem o princípio da não repulsão. O relatório recomenda a adoção de medidas de prevenção,



expandindo as oportunidades de reassentamento e vias complementares, incluindo vistos humanitários e reagrupamento familiar».