

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º1/II/2004

Assunto: Proposta de lei intitulada “Lei relativa ao Estatuto dos Refugiados”.

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 18 de Novembro de 2003, a proposta de lei intitulada “Lei Relativa ao Estatuto dos Refugiados”, a qual foi na mesma data admitida pela Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

Esta proposta de lei foi aprovada, na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 25 de Novembro de 2003 e, na mesma data, distribuída a esta Comissão para análise e emissão de parecer até ao dia 19 de Dezembro de 2003.

Acontece, porém, que a aprovação da presente proposta de lei decorreu antes do início da discussão das Linhas de Acção Governativa, o que impossibilitou o cumprimento do prazo inicialmente determinado pela Senhora Presidente para a

análise da proposta de lei e emissão do correspondente parecer, pelo que houve necessidade de se proceder à sua prorrogação.

A Comissão reuniu para análise da proposta nos dias 09 e 26 de Dezembro de 2003 e nos dias 07 e 16 de Janeiro de 2004, tendo na reunião de dia 07 contado com a presença e colaboração de representantes do Executivo.

Dessa colaboração e análise resultou a apresentação de uma nova versão da proposta inicialmente apresentada, versão esta que não introduzindo importantes alterações substantivas à proposta, a melhorou do ponto de vista formal, uma vez que foram introduzidos melhoramentos de redacção em várias normas, foram reescritos alguns artigos e reposicionados outros. Na opinião da Comissão, as alterações introduzidas imprimiram maior clareza e uma melhor percepção do conteúdo da lei, o que em muito facilitará a sua execução pelos que a terão de aplicar.

II – Apresentação

1. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados foi assinada em Genebra em 28 de Julho de 1951 e entrou em vigor em Abril de 1960. Tanto a República Popular da China, como Portugal, aderiram a esta Convenção, se bem que em datas diferentes. Esta teve como objectivo definir o estatuto jurídico das pessoas que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1951 (na altura pensava-se essencialmente nas pessoas que se encontravam nessa situação em consequência da II Guerra Mundial), se encontravam ou viessem a encontrar, por causa daqueles acontecimentos, na situação de refugiados.

Com o passar do tempo e o aparecimento de novas situações de refugiados houve a necessidade de alargar a aplicação das disposições da Convenção de

1951 a outros casos. Decorrente desta necessidade, foi elaborado o Protocolo de Nova Iorque de 1967, que obriga os Estados aderentes a comprometerem-se a aplicar as disposições fundamentais da Convenção de 1951 sem considerarem aquela data limite, ou seja “acontecimentos ocorridos antes de 1951”. Tanto a República Popular da China, como Portugal, aderiram a este Protocolo Adicional tendo, no entanto, a RPC formulado uma reserva relativamente ao artigo 4.º. do Protocolo, reserva esta que se prende com a submissão de diferendos entre Estados Partes que tenham a ver com a interpretação ou a aplicação do Protocolo, ao Tribunal Internacional de Justiça.

Ambos os instrumentos de direito internacional foram estendidos a Macau antes da transferência de Administração e continuaram a vigorar após esta data, uma vez que a República Popular da China assumiu, na ordem externa, os direitos e as obrigações de Parte em relação à sua aplicação na RAEM. Não obstante este facto, falta no ordenamento jurídico de Macau um instrumento normativo que estabeleça os procedimentos que a RAEM deve adoptar quando necessitar de analisar qualquer pedido, que eventualmente ocorra, de concessão do estatuto de refugiado. Trata-se de uma lacuna, que face às obrigações internacionalmente assumidas pelo Governo Central, urge colmatar.

2. A Convenção e o Protocolo definem quem é refugiado para efeitos destes instrumentos, as condições em que uma pessoa pode ser considerada como tal, os seus direitos e obrigações, estabelecem os critérios a aplicar pelos Estados Partes na determinação do estatuto de refugiado, as condições em que uma pessoa deixa de ser considerada como refugiada, as circunstâncias em que o estatuto de refugiado não deve ser concedido e as limitações, muito rigorosas, quanto à expulsão de um refugiado do Estado que lhe concedeu esse estatuto. Estes dois instrumentos estabelecem ainda as obrigações a que os Estados Partes estão obrigados aquando da atribuição do estatuto de refugiado a quem tenha condições de o requerer e de o ter, nomeadamente, a obrigação de não

discriminação quanto à raça, religião ou país; a obrigação de concessão de liberdade religiosa; a obrigação de conceder direitos de associação com objectivos não políticos; a obrigação de permitir a sustentação de acções em juízo; a obrigação de permitir que os refugiados tenham actividades profissionais lucrativas; etc.

3. De forma a garantir a protecção internacional dos refugiados e de alguma maneira “fiscalizar” a forma como os Estados dão cumprimento às obrigações que assumem enquanto Partes dos instrumentos de direito internacional relacionados com esta matéria foi igualmente criado, em 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), entidade com quem os Estados membros devem colaborar, não só prestando as informações que forem solicitadas, como permitindo o acesso desta entidade a todas as pessoas que se encontrem na situação de requerer esse estatuto ou que já o detenham. Este dever de colaboração dos Estados Partes encontra-se previsto quer no artigo 35.º da Convenção de 1951, quer no artigo II do Protocolo de Nova Iorque de 1967, adicional a esta Convenção.

III – Apreciação na generalidade

1. A Comissão analisou a presente proposta de lei, fazendo uma análise comparativa com a Convenção de 1951 e com o Protocolo de 1967. Verificou, assim, tal como é referido na *Nota Justificativa*, que a maior parte das normas destes instrumentos são exequíveis *de per se*, o que denota o especial cuidado que houve aquando da sua elaboração, no sentido de garantir a maior protecção possível às pessoas que, por circunstâncias diversas da vida, se encontram na situação de requerente do estatuto ou que dele são titulares. No entanto, nem a Convenção, nem o Protocolo indicam que tipo de procedimentos devem ser adoptados pelos Estados Partes para a determinação do estatuto de refugiado. É deixado ao critério de cada Estado o estabelecimento dos procedimentos que

cada um considere mais adequados, tendo em consideração a especificidade das suas estruturas administrativas, constitucionais e jurídicas. E é desta matéria que trata a proposta de lei ora em análise, uma vez que, e tal como se refere na Nota Justificativa, “...a Convenção atribui o poder de decisão quanto ao reconhecimento do estatuto de refugiado a cada um dos Estados Partes....”.

2. A Comissão verificou, com satisfação, que a proposta de lei submetida à aprovação da Assembleia Legislativa foi elaborada seguindo muito de perto o Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado, elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. A Comissão crê que o equilíbrio encontrado entre a protecção dos direitos dos refugiados e a segurança interna da RAEM é de molde a permitir a assunção plena do compromisso internacional, como parte da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, de garantir às pessoas que requeiram este estatuto que o façam em condições de dignidade compatível com a sua natureza de seres humanos e que lhes sejam garantidos todos os direitos previstos naqueles instrumentos.

IV – Apreciação na especialidade

1. Para além da apreciação genérica feita anteriormente, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 118.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais. Nestes termos:

Título da lei

Entendeu-se que o título da lei não especificava de forma correcta o seu objecto, além de a sua formulação ser pouco consentânea do ponto de vista técnico, pelo

que se ponderou alterar a sua designação. Julga-se que a formulação encontrada – Regime de reconhecimento e de perda do estatuto de refugiado - é de molde a melhor identificar a lei, o seu conteúdo e objecto.

Artigo 1.º - Objecto

Esta norma define o objecto da proposta de lei que se consubstancia em estabelecer o regime relativo ao reconhecimento e à perda do estatuto de refugiado, para efeitos de aplicação dos dois instrumentos de direito internacional a que a RAEM se encontra vinculada nesta matéria. A Comissão concorda com o teor da norma.

Artigo 2.º - Interpretação e expressões utilizadas

O n.º 2 desta norma comportava, na versão inicial, definições e siglas, que são utilizadas ao longo da lei, de instituições locais e internacionais, assim como definições de serviços e entidades. Esta norma é extremamente útil na versão portuguesa, uma vez que evita a repetição de nomes completos de instituições e serviços que constam no corpo do articulado. Não tem, no entanto, na versão chinesa qualquer utilidade, uma vez que esta língua, tendo uma escrita gráfica, não é susceptível de utilizar abreviaturas. Face a estes considerandos e de forma a que a norma tivesse utilidade, quer na versão portuguesa, quer na versão chinesa, foram retiradas do seu corpo as abreviaturas, que na versão portuguesa são identificadas aquando da primeira referência à instituição ou entidade.

Artigo 3.º - Refugiado

Este artigo estabelece quem é que pode ser reconhecido como refugiado na RAEM. É importante referir que a norma abrange não só as pessoas que

possam ser refugiados nos termos da Convenção e do Protocolo, mas também as que, não se encontrando abrangidas por estes dois instrumentos de direito internacional, se encontrem sob mandato do Alto Comissariado, os normalmente designados “refugiados sob mandato”. Tal pode acontecer quando alguém que se enquadre nos critérios do Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas invoque a protecção das Nações Unidas, quer se encontre ou não num país que seja Parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967. A Comissão considera que faz todo o sentido abranger este tipo de pessoas no âmbito da futura lei, uma vez que de refugiados se trata. Aliás, a estreita ligação entre a Convenção, o Protocolo e o Estatuto do Alto Comissariado implica que assim seja.

A redacção da alínea 2) foi melhorada.

Artigo 4.º - Cooperação com o ACNUR

Este artigo estabelece os termos em que se processará a cooperação entre a RAEM e o Alto Comissariado das Nações para os Refugiados, dando assim cumprimento ao determinado nos artigos 35.º da Convenção de 1951 e no artigo II do Protocolo de 1967 e é recomendado no Manual de Procedimentos. O Alto Comissariado é a autoridade a quem compete garantir a protecção internacional dos refugiados, pelo que a sua inclusão no processo de reconhecimento desse estatuto é extremamente relevante. A RAEM dá, assim, mostras, de respeitar de forma escrupulosa os compromissos internacionalmente assumidos.

Artigo 5.º - Comissão para os Refugiados

A Comissão considera que a atribuição da competência para avaliar os pedidos de reconhecimento e de perda do estatuto de refugiado a uma comissão multidisciplinar, envolvendo pessoas com várias valências, é de molde a assegurar a correcta análise dos casos, tendo em conta as variantes e

especificidades que estes processos acarretam. É que, como se trata de pessoas que em princípio se encontram fragilizadas pelas experiências traumatizantes por que passaram, impõe-se que quem com elas trate detenha conhecimentos especializados, formação e experiência e, acima de tudo, seja dotado de sensibilidade e bom senso, para analisar cada caso à luz das condições específicas de cada pessoa. Por outro lado, a Comissão considera importante que também nesta matéria se tenham seguido as orientações do Comité Executivo do Programa do Alto Comissariado, que recomendou que os procedimentos na determinação do estatuto de refugiado deveriam seguir certos requisitos mínimos, um dos quais se consubstancia em *“ser claramente identificada a autoridade – sempre que possível uma única autoridade central – com responsabilidade para examinar os pedidos de estatuto de refugiado e para tomar uma decisão em primeira instância”*.

Artigos 6.º e 7.º - Competências e dever geral de colaboração com a Comissão

O artigo 6.º define as competências da Comissão para os Refugiados, determinando o artigo 7.º que todas as pessoas e entidades têm o dever de colaborar com a Comissão. A Comissão nada tem a acrescentar ao teor destas normas.

Artigo 8.º - Dever de informação

As pessoas que se encontram na situação de pedir o estatuto de refugiado, encontram-se, normalmente, numa estado de grande ansiedade e fragilidade quer física, quer psicológica, uma vez que provêm, a maioria das vezes, se não a sua totalidade, de situações de guerra ou são vítimas de perseguições políticas, religiosas, étnicas, etc. São pessoas que normalmente se encontram amedrontadas e com as quais se deve ter um especial cuidado em lidar. Neste sentido, a Comissão discutiu se não se deveria incluir nesta norma, como direito

dos refugiados, o direito a serem informados de que as suas declarações seriam tratadas com confidencialidade. Entendeu o Governo que não se justifica tal consagração, uma vez que decorre dos princípios inerentes a esta matéria o tratamento, de forma confidencial, das informações que forem prestadas.

Artigo 9.º - Nomeação de intérprete e protecção jurídica

Esta norma dá acolhimento às recomendações do Comité Executivo do Programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que determinou que deverão ser dadas aos requerentes do estatuto de refugiado as condições necessárias, incluindo os serviços de um intérprete qualificado, para submeter o seu caso às autoridades competentes. A Comissão acolhe inteiramente o entendimento do Executivo.

Artigo 10.º - Suspensão e arquivamento de outros procedimentos ou processos

O artigo 10.º determina que qualquer processo administrativo ou penal que se encontre a decorrer contra o requerente ou alguns dos seus familiares em virtude da sua entrada na RAEM é suspenso, no caso de apresentação do pedido de refugiado, sendo o pedido de reconhecimento deste estatuto e a decisão que sobre ele recair juntos ao processo penal ou ao processo administrativo, conforme for o caso. O n.º 3 desta norma na versão inicial, que se referia a esta fase da tramitação do processo, estava redigido de forma algo confusa, não se percebendo bem em que circunstâncias e por que entidade é que o processo é junto ao procedimento administrativo ou enviado à autoridade judiciária competente. Assim, de forma a perceber-se, de facto, o procedimento a tomar e por quem, dividiu-se o n.º 3 em dois números, dispondo o agora n.º 3, que o Serviço de Migração junta o requerimento do pedido de reconhecimento do estatuto de refugiado ao procedimento administrativo, caso haja algum a decorrer, ou envia-o à autoridade judiciária competente, caso se encontre

instaurado algum processo penal contra o requerente. O n.º 4 que foi acrescentado ao artigo dispõe que a Comissão para os Refugiados, no caso de ser concedido o estatuto ao requerente, comunica este facto à autoridade administrativa ou judicial, caso se encontre a decorrer qualquer processo administrativo ou judicial contra o requerente. A Comissão concorda com a redacção agora apresentada, uma vez que clarifica quem faz o quê e em que fase do procedimento.

Artigos 11- Apresentação do pedido

Trata-se de uma norma procedimental, pelo que a Comissão nada tem a acrescentar.

Artigo 12.º - Remessa e recepção do pedido

Os pedidos de reconhecimento do estatuto de refugiado são entregues nos Serviços de Migração que, após a recepção do pedido feito através do preenchimento do impresso anexo à presente lei e dos demais documentos a que se refere o artigo 13.º, são enviados à Comissão para esta proceder à instrução do processo e elaborar o parecer que sustentará a decisão do Chefe do Executivo. Ora, tal não resultava directamente nem desta norma, nem de qualquer outra da proposta. Induzia-se, que após a recepção do pedido, este seria enviado à Comissão para parecer e análise mas não resultava claramente, nem da epígrafe do artigo – que só se referia à recepção – nem do corpo do mesmo. Assim, de forma a clarificar o sentido e alcance da norma, entendeu-se acrescentar-lhe um número (o n.º 4), determinando que após a recepção do pedido de reconhecimento do estatuto, este seria, de imediato, remetido pelos Serviços de Migração, à Comissão. A epígrafe foi alterada em conformidade, passando a ser de “recepção e remessa do pedido”, tal como está na nova versão apresentada pelo Executivo. A Comissão considera que a nova redacção trouxe maior clareza à norma.

Artigo 13.º - Revistas e retenção de documentos

O n.º 3 deste artigo, na versão inicial, determinava que o Serviço de Migração podia efectuar busca aos pertences do requerente. Ora, o termo “busca”, suscitou algumas dúvidas à Comissão, uma vez que se poderia pensar que esta norma também abrangia as buscas domiciliárias que, salvo em casos excepcionais devidamente identificados no Código de Processo Penal, só podem ser realizadas mediante autorização de uma entidade judiciária. Assim, o que estava em causa, era saber se os Serviços de Migração ficavam com o poder de fazer buscas às casas das pessoas que pedissem o reconhecimento do estatuto de refugiado depois de já se encontrarem a viver na RAEM. É que esta situação é susceptível de acontecer quando se dão mudanças políticas no país da nacionalidade do requerente, ou seja, pode acontecer que uma pessoa que se encontre a viver em Macau seja obrigada, em virtude de mudanças políticas ou outras ocorridas no seu país, a pedir este estatuto, por recear ser perseguida no país da sua nacionalidade ou no seu país de origem. Questionado o Governo acerca do exacto alcance do normativo, este esclareceu que o está em causa é a busca aos pertences pessoais que as pessoas normalmente transportam consigo quando se deslocam de um país ou território para outro e aos quais é feita uma busca na fronteira, no serviço de controlo dos aeroportos, etc. De forma a que não se suscitassem, no futuro, dúvidas de interpretação, alterou-se a redacção deste número do artigo 13.º, considerando a Comissão que a redacção agora apresentada é tecnicamente mais correcta.

Artigo 14.º - Inadmissibilidade do pedido

Este artigo enuncia as causas que impossibilitam a admissibilidade de um pedido de reconhecimento ao estatuto de refugiado. Na Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei, explica-se que se pretende com esta

primeira triagem evitar os pedidos abusivos ao estatuto de refugiado. A Comissão concorda com esta norma, uma vez que esta permite, para além do mais, economia de meios e de recursos na avaliação de pedidos que *a priori* não têm possibilidades de sucesso.

Quanto ao conteúdo da norma, a Comissão julga que está de acordo com o espírito da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Assim, a alínea 1), quando se refere à prática de factos previstos na Secção F do artigo 1.º da Convenção, refere-se especificamente a pessoas que:

- cometeram crimes contra a paz, crimes de guerra, ou crimes contra a humanidade;
- cometeram um grave crime de direito comum fora do país que lhes deu guarida antes de neste serem aceites como refugiados ou que;
- praticaram actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas,

entendendo-se, assim, que estas pessoas que se encontrem nesta situação, não merecem protecção internacional e por isso estão dela excluídas.

A Comissão concorda ainda com a inserção da alínea 2), uma vez que visa dar cumprimento às decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quanto à alínea 3), constitui igualmente uma clausula de exclusão, nos termos da Secção D da Convenção de 1951, pelo que se justifica a sua inserção como causa de não admissibilidade do pedido. A alínea 4) decorre do facto de que, se uma pessoa já tem estatuto de refugiado, já goza de protecção internacional, pelo que não necessita de a requerer de novo. A protecção internacional uma vez atribuída mantém-se, até se verificarem causas que determinem a sua cessação. Quanto à alínea 5) a Comissão recomenda que os casos que se enquadrem nesta situação sejam cuidadosamente avaliados, no sentido de não se verificar a situação de se excluir um pedido ao estatuto de refugiado com base em pressupostos errados.

A redacção do proémio e da alínea 2) foi melhorada uma vez que a inicialmente apresentada era pouco clara.

Artigo 15.º - Decisão sobre a inadmissibilidade do pedido

A Comissão concorda com o conteúdo desta norma atendendo a que, dada a especial sensibilidade que pode, por vezes, envolver a concessão ou não do estatuto de refugiado, só o Chefe do Executivo deve ter competência de decisão nesta matéria. Por outro lado, a Comissão considera que o prazo de 48 horas para decisão do processo de inadmissibilidade é de molde a não alimentar esperanças infundadas nas pessoas que, no entender da Comissão dos Refugiados e do Chefe do Executivo, não reúnem as condições para que lhe seja concedido este estatuto. Julga, ainda, a Comissão, que os procedimentos urgentes a tomar, para sustentar a decisão de inadmissibilidade, são de molde a permitir um juízo fundamentado por parte da Comissão para os Refugiados para a elaboração da sua proposta de decisão.

Artigos 16.º Marcação da primeira entrevista

O número 1 do artigo 16.º era susceptível de causar confusão no contexto geral da lei, uma vez que, tal como se encontrava redigido, induzia a que se pensasse que os pedidos só seriam submetidos à Comissão no caso de reunirem as condições para serem considerados admissíveis. Ora, não é disso que se trata. Os Serviços de Migração apenas tratam da recolha, em primeira mão, dos pedidos de reconhecimento feitos através do impresso do modelo anexo a esta lei e dos restantes documentos de identificação. Não têm qualquer poder de decisão, nem de opinião, nesta matéria. Assim sendo, quer se trate de pedidos que se configurem, *a priori*, como inadmissíveis, quer admissíveis, são sempre remetidos, por aqueles Serviços, à Comissão, para análise e parecer. Assim sendo, a Comissão sugeriu que o n.º 1 deste artigo fosse eliminado e que se

alterasse a redacção do n.º 2 – que passou a n.º 1 - de forma a que se consubstanciasse neste número a matéria do n.º 1 que se impunha preservar, ou seja, que quando o processo é admissível, a Comissão, através dos Serviços de Migração, notifica o requerente para a primeira entrevista.

Artigo 17.º - Primeira entrevista

A Comissão concorda com o teor desta norma que ao permitir que o representante do ACNUR esteja presente na entrevista aos requerentes ao estatuto de refugiado, o Governo da RAEM dá cumprimento às recomendações do Alto Comissariado, no sentido de serem dados aos requerentes todas as condições necessárias e de lhes serem concedidas todas as facilidades possíveis, na ocorrência do processo de reconhecimento.

Artigo 18.º - Instrução

Os n.ºs 5 e 6 deste artigo receberam melhorias de redacção, de forma a clarificar o seu sentido e alcance.

Artigo 19.º e 20.º - Proposta de decisão e decisão

A Comissão, tal como já referiu, acha correcto o entendimento de que nesta matéria o poder de decisão caiba apenas ao Chefe do Executivo, que disporá do parecer da Comissão para fundamentar a sua decisão.

Artigo 21.º - Notificação da decisão

Os n.ºs 1 e 2 e a alínea 3) desta norma seguem, no essencial, os requisitos que, segundo o Código de Procedimento Administrativo, devem constar da notificação de qualquer administrado. A alínea 2) do n.º 3 contém, no entanto,

matéria da maior importância para os requerentes deste estatuto, uma vez que determina que estes sejam avisados de que, caso não usem o direito ao recurso que se encontra consagrado no artigo 22.º, devem abandonar a RAEM no mesmo prazo do recurso ou seja, no prazo de 15 dias previsto no n.º 2 do artigo 22.º. Assim, nos 15 dias após a notificação da decisão aos requerentes, estes têm de recorrer da decisão de não reconhecimento do estatuto ou, caso o não façam, de abandonar voluntariamente a RAEM. O que é importante reter nesta norma é que os requerentes, caso vejam a sua pretensão ser-lhes negada, dispõem de 15 dias para decidir o que fazer sobre a sua vida, nomeadamente procurar ser admitidos, como refugiados, noutra país.

Artigo 22.º - Recurso

O Comité Executivo do Programa do Alto Comissariado recomendou, em 1977, que os procedimentos a adoptar pelos Estados Partes na determinação do estatuto de refugiado deveriam “satisfazer certos requisitos básicos”. Destes requisitos mínimos faz parte o direito de recurso, num prazo razoável, das decisões de não reconhecimento do estatuto de refugiado, assim como o direito a permanecer no país enquanto estiver pendente o recurso junto da autoridade administrativa superior ou judicial. Verifica-se que o Executivo tomou em consideração as recomendações do ACNUR, no que se refere à consagração do direito de recurso. No entanto, levantaram-se dúvidas quanto ao prazo de 15 dias para a interposição daquele, no sentido de saber se este prazo poderia ser considerado “um prazo razoável” - tal como recomendou o Comité Executivo -, para a interposição do recurso. A razão de ser destas dúvidas prendem-se com o facto de estarmos perante pessoas que estão num território estrangeiro, podem não dominar a língua e não conhecem os procedimentos e as leis do país no qual pretendem ser reconhecidos como refugiados. Questionados os representantes do Governo acerca dos critérios que estiveram na base desta

previsão, foi pelos mesmos referido que tal resultou de uma análise de direito comparado sobre a matéria, justificação que foi aceite pela Comissão.

Artigo 23.º - Documentos de viagem

A Comissão concorda com o teor desta norma, que está em conformidade com os artigos 27.º e 28.º da Convenção de 1951 e obedece às recomendações do ACNUR, no sentido de ao refugiado ser emitida documentação certificando o seu estatuto e ser-lhe concedido documentos de identidade e de viagem.

Artigo 24.º - Causas de perda do estatuto de refugiado

A Convenção de 1951 é peremptória relativamente às causas de perda do estatuto de refugiado. São as chamadas cláusulas de cessação e encontram-se taxativamente enumeradas na Secção C do artigo 1.º da Convenção, não podendo ser invocada nenhuma outra razão para justificar a perda daquele estatuto. Obviamente que se um refugiado, a partir de determinada altura da sua vida, deixar de querer ser considerado como tal, não há razões para se manter a protecção internacional quando o próprio interessado considera dela não necessitar. Da mesma forma que não se justifica manter esta mesma protecção a pessoas que a adquiriram com base em declarações ou documentos falsos que, se tivessem sido conhecidos à data da concessão do estatuto, determinariam o seu não reconhecimento. Assim sendo, a Comissão concorda com a formulação dada a esta norma, suscitando-se apenas dúvidas relativamente à alínea 5) que determina a perda do estatuto de refugiado e a consequente expulsão da RAEM [alínea 2) do n.º 2 do artigo 27.º], uma vez que a doutrina relativamente a esta matéria e o Memorando de Procedimentos do ACNUR consideram que só um crime de direito comum “particularmente grave”, pode ser considerado como motivo de expulsão.

Os representantes do Executivo explicaram que também nesta matéria fizeram uma análise dos regimes de outros países e que a tipologia de crimes a que se aplica pena de prisão igual ou superior a três anos é suficientemente grave para determinar a expulsão. Para além disso, terá de ser um crime cometido de forma dolosa, o que denunciará, no entender do Governo, que a pessoa que o cometeu não merecerá a protecção da RAEM. A Comissão aceitou as explicações do Executivo.

Artigo 25.º - Competência

A Comissão concorda com o conteúdo desta norma.

Artigo 26.º- Notificação da decisão

A Comissão concorda com a formulação dada ao artigo 26.º que obriga a que as notificações das decisões da perda do estatuto de refugiado devem seguir os mesmos procedimentos que as notificações das decisões de não reconhecimento daquele estatuto.

Artigo 27.º - Recurso (a ordem dos artigos 27.º e 28 foi alterada por razões de sistematização)

Nos termos do número 2 do artigo 32.º da Convenção de 1951 “a expulsão de um refugiado só se fará em execução de uma decisão tomada em conformidade com o processo previsto na lei” e “o refugiado (...) deverá ser autorizado a apresentar provas capazes de o ilibar de culpa(...)”. Por outro lado, o n.º 3 deste artigo dispõe, que “os Estados Contratantes concederão ao refugiado um prazo razoável para este procurar ser admitido regularmente noutra país”. Face a estas directivas, o Governo consagrou o direito de recurso das decisões de perda do estatuto de refugiado que determinam a expulsão. No entanto, o prazo de 10 dias para a interposição do recurso consagrado na proposta suscitou algumas

dúvidas à Comissão, uma vez que em matéria de direito de acesso aos tribunais, o n.º 2 do artigo 16.º da Convenção dispõe que “os refugiados, no Estado Contratante onde têm residência habitual, beneficiarão do mesmo tratamento que os nacionais no que diz respeito ao acesso aos tribunais (...). Ora, este “mesmo tratamento” não está consagrado na proposta, uma vez que o prazo normal de interposição de recurso contencioso para os residentes da RAEM é de 30 dias – artigo 25.º do Código de Processo Administrativo Contencioso. Questionados os representantes do Executivo acerca das razões que determinaram a imposição de um prazo mais curto, foi pelos mesmos referidos que os critérios subjacentes a esta imposição foram os constantes no direito comparado, ou seja, entendeu-se adoptar prazos mais ou menos condizentes com os de outros sistemas jurídicos, independentemente dos prazos previstos nas leis da RAEM.

O n.º 2 deste artigo consagra a directiva do Comité Executivo do Programa do Alto Comissariado relativamente aos requisitos mínimos que devem ser considerados pelos Estados Partes na determinação do estatuto de refugiado, e que se consubstancia em ser permitida ao requerente a permanência no país enquanto estiver pendente o recurso junto de uma autoridade, neste caso, judicial.

Relativamente a esta matéria levantou-se ainda outra questão. É obvio, pelo que se dispõe no n.º 1, que o refugiado sob quem impende uma decisão de perda do estatuto com efeitos de expulsão, só pode ser expulso do território depois de decorrerem os 10 dias do prazo de recurso, no caso de este não recorrer da decisão. Assim, presume-se que, caso não recorra, terá que abandonar Macau durante, ou ao fim, dos 10 dias. Não está, no entanto previsto, nem se pode presumir de qualquer norma da proposta de lei, de que prazo dispõe o refugiado para abandonar o território, no caso de a decisão de perda do estatuto de refugiado ser confirmada pelo tribunal de recurso. Ou seja, o tribunal confirma a

decisão de perda do estatuto com efeitos de expulsão e de que prazo dispõe o refugiado para abandonar a RAEM? E no caso de cumprimento da pena prevista na alínea 5) do artigo 24.º, de que prazo dispõe igualmente o refugiado? Sai directamente da cadeia para a fronteira? Questionados os representantes do Executivo, foi referido que a opção pela não imposição de um prazo se prende com o facto de esta ser uma matéria extremamente sensível, em que cada caso tem de ser analisado à luz das circunstâncias concretas de cada refugiado. Por outro lado, haverá sempre o acompanhamento do ACNUR, pelo que ficarão sempre salvaguardados os direitos que assistem a estas pessoas, nestas situações. A Comissão compreendeu as razões do Executivo.

Artigo 28.º - Efeitos da perda do estatuto de refugiado

O n.º 2 deste artigo dispõe sobre as consequências da perda do estatuto de refugiado, considerando que as causas de perda previstas nas alíneas 2), 3) e 5) do artigo 24.º são suficientemente graves para determinarem a expulsão daquele da RAEM. Convém referir a este propósito que o n.º 1 do artigo 32.º da Convenção de 1951 determina que *“os Estados Contratantes só expulsarão um refugiado que se encontre regularmente nos seus territórios por razões de segurança nacional ou de ordem pública.”* A Comissão considera que, face à difícil e complicada situação internacional em termos de segurança, ao crescente desenvolvimento de grupos que, sob os mais variados disfarces, tentam instalar-se nos países para desenvolverem actividades ilegais que podem pôr em causa não só o bom nome, como a segurança interna desse país, e às crescentes e variadas redes de tráfico que se infiltram nas sociedades, as causas de perda do estatuto de refugiado determinantes da expulsão podem, eventualmente, enquadrar-se nos conceitos de segurança nacional e ordem pública, recomendando, no entanto, que deve ser feita uma avaliação muito cuidadosa destas situações.

Artigo 29.º - Casos excepcionais

A Comissão entende correcto que, em situações que obriguem à tomada de medidas excepcionais, o Chefe do Executivo ouça as principais entidades da RAEM ligadas a esta área e, obviamente, se necessário, o Governo Central, uma vez que, nos termos do artigo 13.º da Lei Básica, o Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativos à Região Administrativa Especial de Macau.

Artigo 30.º - Incapazes

O n.º 1 deste artigo na versão portuguesa foi alterado, uma vez que a versão inicial se referia “aos requerentes menores ou que sofram de distúrbios mentais”, querendo-se antes abranger não só os requerentes menores que sofram de distúrbios mentais, mas todos os requerentes que sofram de distúrbios mentais, menores e maiores.

A redacção do n.º 2, na versão portuguesa, foi melhorada.

Artigo 31.º - Familiares dependentes

A Comissão concorda com a abrangência desta norma, mas propôs um melhoramento de redacção na versão portuguesa do n.º 3, o que foi aceite pelo Executivo.

Capítulo VI – Apoio social - Artigos 32.º, 33.º, 34.º e 35.º

A Comissão considera que o conteúdo destas normas dá cumprimento aos princípios que regem esta matéria, pelo que o acolhe favoravelmente. Normalmente, os requerentes deste estatuto são pessoas que viveram situações

dramáticas, pelo que lhes deve ser concedido todo o auxílio possível, não só material, mas também médico, especializado ou não. A Comissão sugeriu, apenas, melhorias de redacção na versão portuguesa do artigo 32.º, o que foi aceite.

Capítulo VII – Disposições finais e transitórias – Artigos 36.º, 37.º, 38.º, 39.º e 40.º

A Comissão nada tem a opor a estes artigos, sugerindo alguns melhoramentos de redacção em alguns deles.

V- Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão é de parecer:

- a) que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) que, na reunião destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários;
- c) que deve ser dada formação adequada aos vogais da Comissão para os Refugiados e aos funcionários dos Serviços de Migração que venham a trabalhar nesta área.

Macau, 16 de Janeiro de 2004.

A Comissão,

Fong Chi Keong
(Presidente)

Ton Chi Kin

Chui Sai Cheong

Ho Teng lat

Chow Kam Fai David

Tsui Wai Kwan

Chan Chak Mo

Au Kam San

José Manuel de Oliveira Rodrigues
(Secretário)