

ACNUR Agência da ONU para Refugiados

Eliminar a Apatridia Em 10 Anos

Documento de Boas Práticas – Ação 2

## **Assegurar que nenhuma criança nasça apátrida**

O ACNUR está publicando uma série de Documentos de Boas Práticas para ajudar os Estados a atingirem, com o apoio de outras partes interessadas, os objetivos de sua campanha #IBelong para Eliminar a Apatridia até 2024. Esses objetivos são:

Solucionar as principais situações de apatridia que existem hoje

Prevenir o surgimento de novos casos de apatridia

Melhorar a identificação e a proteção de populações apátridas

Cada Documento de Boas Práticas corresponde a uma das 10 Ações propostas no *Plano de Ação Global para Eliminar a Apatridia 2014-2024* do ACNUR (Plano de Ação Global) e destaca exemplos de como os Estados, o ACNUR e outras partes interessadas enfrentaram a apatridia em diversos países. As soluções para o problema da apatridia precisam ser adaptadas para servirem às circunstâncias particulares predominantes em um país. Assim, esses exemplos não se propõem a funcionar como um modelo para estratégias contra a apatridia em todos os lugares (na verdade, alguns dos exemplos são de países onde ainda persistem lacunas na lei e na prática).

Entretanto, governos, ONGs, organizações internacionais e a equipe do ACNUR, buscando efetivar o Plano de Ação Global, poderão adaptar as ideias encontradas nestas páginas às suas próprias necessidades.

## Contexto

A Ação 2 do Plano de Ação Global apela aos Estados para que assegurem que nenhuma criança nasça apátrida. Apenas se a apatridia entre crianças for enfrentada, é que o objetivo do Plano de Ação Global – para eliminar toda a apatridia até 2024 – será plenamente realizado. O objetivo da Ação 2 é assegurar que até 2024 todos os Estados tenham dispositivos legais para atribuir nacionalidade às (i) crianças nascidas em seu território que não adquiram outra nacionalidade ao nascerem, (ii) crianças de origens desconhecidas encontradas em seu território, e (iii) crianças nascidas de seus nacionais no exterior que não obtenham outra nacionalidade ao nascerem.

Obrigações para prevenir e reduzir a apatridia entre crianças são encontradas no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR) e na Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC), que reconhecem o direito de toda criança “a adquirir uma nacionalidade.”<sup>1</sup>

Além disso, a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 (a Convenção de 1961) atribui uma obrigação específica ao Estado onde a criança nasce. O Artigo 1 determina que “[um] Estado Contratante concederá sua nacionalidade a uma pessoa nascida em seu território e que de outro modo seria apátrida.” As alíneas desse dispositivo dão aos Estados certa flexibilidade quanto à forma de alcançar esse resultado, determinando que a criança deve adquirir a nacionalidade do Estado no momento do nascimento ou posteriormente, mediante requerimento. A Convenção de 1961 prescreve que não pode superar 10 anos o período máximo de residência após o nascimento, antes que a nacionalidade seja confirmada.<sup>2</sup>

Está nos melhores interesses da criança adquirir uma nacionalidade ao nascer ou logo após o nascimento.<sup>3</sup> Consequentemente, as Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR: Assegurando o Direito de Toda Criança a Adquirir uma Nacionalidade pelos Artigos 1-4 da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 (Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR) e o Plano de Ação Global, recomendam que os Estados atribuam sua nacionalidade automaticamente a crianças nessas situações, em vez de estipularem um processo de requerimento. O Plano de Ação

---

1 Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Artigo 24(3); Convenção sobre os Direitos da Criança, Article 7(1). Vide também, Comitê de Direitos Humanos da ONU (HRC), *Comentário Geral No. 17 CCPR: Artigo 24 (Direitos da Criança)*, 7 de Abril de 1989, Par. 8, disponível em <http://www.refworld.org/docid/45139b464.html>.

2 Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, Artigo 2(b).

3 Convenção sobre os Direitos da Criança, Artigos 2, 3, 7 e 8; Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), *Diretrizes sobre Apatridia No. 4: Assegurando o Direito de Toda Criança a Adquirir uma Nacionalidade pelos Artigos 1-4 da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961*, 21 de dezembro de 2012, HCR/GS/12/14, Par. 11, disponível em <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

Global enfatiza que um Estado deve avaliar se uma criança nascida em seu território possui a nacionalidade de outro Estado; em caso negativo, o Estado de nascimento deve conceder nacionalidade à criança.

O Artigo 2 da Convenção de 1961 prevê proteção específica para crianças de pais desconhecidos, um grupo em especial risco de apatridia. Também reafirma o princípio consagrado de que: “Salvo prova em contrário, presume-se que um menor abandonado que tenha sido encontrado no território de um Estado Contratante tenha nascido neste território, de pais que possuem a nacionalidade do Estado.”<sup>4</sup> As Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR recomendam que esta salvaguarda “se aplique a todas as crianças pequenas que ainda não sejam capazes de comunicar corretamente informações relativas à identidade de seus pais ou seu local de nascimento.”<sup>5</sup>

A Convenção de 1961 atribui ao Estado de nascimento a responsabilidade principal de prevenir a apatridia entre crianças. Entretanto, um Estado Parte da Convenção também possui obrigações em relação aos filhos de seus nacionais que tenham nascido fora de seu território. O Artigo 4 da Convenção exige que o Estado reconheça a nacionalidade de uma criança nascida fora de seu território quando um de seus pais tiver a sua nacionalidade, se a criança for de outro modo apátrida.

Nos sistemas regionais de direitos humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança estabelecem o direito a uma nacionalidade. Ambas atribuem ao Estado de nascimento uma obrigação similar àquela contida na Convenção de 1961 quanto às crianças que não adquirem outra nacionalidade no momento do nascimento.<sup>6</sup> As diretrizes do ACNUR fornecem orientação para a interpretação da Convenção de 1961, inclusive em situações nas quais se deva considerar que a criança seria de outro modo apátrida, enfatizando que essa é uma questão mesclada de fato e lei.<sup>7</sup>

---

4 Esta proteção remonta à Convenção concernente a Certas Questões relativas ao Conflito de Leis sobre a Nacionalidade, de Haia, 1930, que dispõe: “A criança, da qual nenhum dos pais seja conhecido, terá a nacionalidade do país em que houver nascido. Se a filiação da criança vier a fixar-se, a sua nacionalidade será determinada segundo as regras aplicáveis ao caso em que a filiação for conhecida. O enjeitado, até prova em contrário, presume-se nascido no território do Estado onde tiver sido achado.”

5 Vide nota 3, *Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR*, Par. 58.

6 Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Artigo 20(2); Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança, Artigo 6(4). Em 2014, o Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança adotou um *Comentário Geral sobre o Artigo 6 da Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança*, ACERWC/GC/02, 2014, disponível em <http://www.refworld.org/docid/54db21734.html>.

7 Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), Manual de Proteção aos Apátridas, 30 de junho de 2014, par. 23, disponível em <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html> e vide nota 3, *Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR*, Par. 18-19.

## **A relação da Ação 2 com outras Ações no Plano de Ação Global**

O compromisso para assegurar que nenhuma criança nasça apátrida, como definido na Ação 2 do Plano de Ação Global, não pode ser examinado isolado de outras ações a serem adotadas conforme o Plano. A Ação 2 está especialmente conectada com a Ação 1: Solucionar as principais situações de apatridia existentes; Ação 3: Remover a discriminação de gênero das leis de nacionalidade; Ação 4: Prevenir a recusa, a perda e a privação de nacionalidade por motivos discriminatórios; Ação 7: Assegurar o registro de nascimento para prevenir a apatridia; e Ação 8: Emitir documentação de nacionalidade àqueles que possuem direito à mesma.

A Ação 1, que busca solucionar situações graves de apatridia, é fundamental para erradicar a apatridia entre crianças à nascença. Situações graves de apatridia frequentemente se originam no período de criação de um Estado, quando grupos específicos eram excluídos da cidadania por motivos discriminatórios. Elas também acontecem quando a lei não estabelece qualquer direito à nacionalidade com base no nascimento em um país após a data da criação daquele país, mesmo para crianças que de outro modo seriam apátridas. Para se deter a apatridia intergeracional, alguns Estados modificaram as regras para aquisição de nacionalidade, de forma que pessoas apátridas sejam automaticamente consideradas nacionais do Estado onde elas nasceram, desde que atendam a critérios que demonstrem vínculos fortes com o país.<sup>8</sup>

A Ação 3, que visa eliminar a discriminação de gênero das leis sobre a nacionalidade, aborda uma das principais causas de apatridia entre crianças, mesmo em países que não têm uma população substancial de indivíduos cuja nacionalidade não é reconhecida.<sup>9</sup> A Ação 4, que insta os Estados a impedirem a recusa, a perda ou a privação da nacionalidade por motivos discriminatórios, visa à erradicação da causa mais significativa de apatridia em nível global. A maioria das populações apátridas conhecidas do mundo, inclusive crianças, pertence a grupos minoritários cujos membros enfrentam discriminação em matéria de direito a uma nacionalidade.

A Ação 7, que visa assegurar o registro de nascimento para todas as crianças, também é de vital importância. Embora uma certidão de nascimento geralmente não sirva por si só como prova de nacionalidade, o registro de nascimento é fundamental para estabelecer, em termos legais, o lugar e

---

<sup>8</sup> Vide também Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), *Documento de Boas Práticas – Ação 1: Solucionar as Principais Situações Existentes de Apatridia*, 23 de fevereiro de 2015, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html>.

<sup>9</sup> Vide também Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), *Documento de Boas Práticas – Ação 3: Remover a Discriminação de Gênero das Leis de Nacionalidade*, 6 de março de 2015, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/54f8377d4.html>.

o tempo do nascimento e a filiação parental. Isso, por sua vez, serve como prova documental para sustentar a aquisição da nacionalidade dos pais ou da nacionalidade do Estado onde a criança nasceu.<sup>10</sup>

### **Reformas de leis de nacionalidade para prevenir a apatridia entre crianças**

A nacionalidade é geralmente adquirida no momento do nascimento baseada na nacionalidade de um ou ambos os pais, ou no local de nascimento, sendo que a maioria dos países estipula que elementos de ambas as regras se apliquem. Alguns, porém, seguem uma das regras praticamente a ponto de excluir a outra, e a interação dessas leis pode criar problemas de apatridia entre crianças. A situação mais comum é que uma criança seja nascida no país de nacionalidade de um ou de outro de seus pais, caso em que a atribuição de nacionalidade no momento do nascimento é normalmente direta (onde não exista discriminação de gênero nas leis do país). Entretanto, para muitas crianças, a situação não é tão clara.

Um importante passo inicial é a remoção de discriminação na lei, não apenas baseada no gênero, o que é o tema da Ação 3, mas também na raça, etnia ou religião. Países cujas leis incluem dispositivos discriminatórios dessa espécie aumentam significativamente o risco de apatridia para crianças. Reformas realizadas para remover a discriminação reduzem esse risco.

### **Crianças que não podem adquirir nacionalidade de seus pais**

O Plano de Ação Global observa que somente cerca de 60 por cento dos Estados possuem leis que autorizam crianças nascidas em seu território a adquirirem sua nacionalidade, caso elas não adquiram qualquer outra nacionalidade ao nascerem. Mesmo onde leis como esta existem, sua efetividade depende em grande medida de procedimentos acessíveis e justos para determinar se a criança adquiriu uma nacionalidade ou se é, pelo contrário, apátrida.<sup>11</sup>

O ACNUR recomenda que se conceda a nacionalidade no momento do nascimento, de forma automática, a crianças que de outro modo seriam apátridas. Considerando que alguma espécie de avaliação será necessária, pode haver pouca diferença entre a atribuição automática de

---

10 Convenção sobre os Direitos da Criança, Artigo 7.

11 Vide nota 3, *Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR*, Par. 20.

nacionalidade a partir do nascimento (a uma criança que não tenha adquirido outra) e o processo que exige um requerimento de nacionalidade. Se, porém, houverem limites temporais para que esse requerimento seja feito, a diferença pode ser significativa, já que o atraso pode levar à apatridia. Uma atribuição automática, por outro lado, pode ser comprovada a qualquer momento. Além disso, é importante que o procedimento seja não-discrecionário e não esteja sujeito a condições como a residência legal ou a “boa conduta” do (s) pai (s) ou da criança.

A definição de nacionalidade, muitas vezes, é especialmente controvertida após a sucessão de Estados, quando a soberania sobre um território se modifica. Com relação àqueles que já estão vivos à data da sucessão, a regra básica recomendada pela Comissão de Direito Internacional é que a nacionalidade deve ser atribuída com base na residência habitual à data da alteração da soberania, facultando-se o direito de opção entre diferentes nacionalidades durante um período de transição.<sup>12</sup> Devem haver procedimentos aptos a solucionar prontamente os casos de indivíduos com nacionalidade indeterminada. Para aqueles nascidos após a sucessão de Estados, devem ser aplicadas as proteções habituais contra a apatridia, inclusive salvaguardas para crianças nascidas no território e que seriam de outro modo apátridas (inclusive se seus pais são apátridas ou possuem nacionalidade indeterminada como resultado da mudança na soberania).

Desde a dissolução da antiga União Soviética, a Letônia e a Estônia gradualmente adotaram reformas que autorizam os filhos de ex-cidadãos soviéticos cuja nacionalidade tenha sido colocada em dúvida a obterem nacionalidade mais facilmente com base no nascimento em seu território. Na **Letônia**, desde 2011, um requerimento de nacionalidade do filho de “não-cidadãos letões” (aqueles residentes que eram oficialmente cidadãos da União Soviética, mas não são letões ou cidadãos de qualquer outro país) pode ser submetida não apenas ao Gabinete de Cidadania e Assuntos de Migração, como também à repartição de registro civil, quando do registro do nascimento de uma criança. Desde outubro de 2013, o reconhecimento de uma criança como nacional letão é possível por meio do registro do nascimento feito por um dos pais. Como resultado, o número de crianças a adquirir a nacionalidade letã por esse caminho aumentou consideravelmente; entre o início de 2013 e o início de 2014, subiu de 52 por cento para 88 por cento dos nascimentos de filhos de “cidadãos não-letões”.<sup>13</sup> Desde janeiro de 2016, a **Estônia** estabeleceu a atribuição automática de nacionalidade por naturalização a crianças de pais com “cidadania indeterminada” (*por favor veja o*

---

12 *Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States, with commentaries*, Comissão de Direito Internacional, 1999.

13 Svetlana Djackova, *Reduction of statelessness among children in Latvia*, Centro Letão de Direitos Humanos, apresentação na Conferência ENS, 7 de abril de 2015.

*estudo de caso de países às páginas 13-15).*

Procedimentos que permitem que crianças com nacionalidade incerta ou com vínculos fracos com qualquer outro país adquiram a nacionalidade do Estado de nascimento ou domicílio são úteis para se evitar a apatridia infantil. No **Reino Unido**, por exemplo, a Lei de Nacionalidade britânica de 1981 garante que uma criança nascida no país seja registrada como cidadão britânico, mediante requerimento, se ele ou ela “for e sempre tiver sido apátrida” e tiver sido residente por cinco anos (Programa 2, parágrafo 3). Há também uma disposição geral autorizando o Secretário de Estado a registrar uma criança como cidadão, mediante requerimento, “se ele entender adequado” (Seção 3(1)).<sup>14</sup>

A existência de risco de apatridia para a criança é uma das considerações levadas em conta para o uso do poder discricionário geral estabelecido na Seção 3(1). Na prática, o poder geral é exercido com maior frequência que a previsão referente às crianças “de outro modo apátridas”.<sup>15</sup> Ele foi usado, por exemplo, para possibilitar que crianças nascidas fora do Reino Unido, de mães de aluguel contratadas por pais britânicos (crianças que de outro modo não teriam a cidadania britânica), fossem registradas como cidadãos britânicos. Em algumas circunstâncias, o poder discricionário é usado para conferir cidadania à segunda geração ou às gerações subsequentes nascidas de um cidadão britânico no exterior (às quais normalmente não é atribuída de forma automática a cidadania britânica).<sup>16</sup>

Na **França**, os tribunais exercem um papel importante na confirmação da nacionalidade de crianças apátridas (*por favor veja o estudo de países, páginas 8-9*). O conceito do Código Civil Francês de *possession d'état de nacional* – estado aparente de um nacional – também pode fornecer uma salvaguarda útil contra a apatridia em países que seguem a tradição francesa e que contam com reduzidas taxas de registro de nascimento. No **Senegal**, por exemplo, a lei dispõe que se alguém possuir residência habitual no país e sempre tiver se comportado e sido tratado como um nacional,

---

14 *Lei de Nacionalidade britânica de 1981*; Capítulo 61, 30 de outubro de 1981, disponível em <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5b08.html>

15 Estatísticas extraoficiais obtidas pelo estudo do ACNUR *Mapping Statelessness in the United Kingdom* indicaram que, entre 2001 e 2010, havia apenas 10 requerimentos e cinco concessões com base na previsão referente às crianças “de outro modo apátridas”, enquanto estatísticas oficialmente publicadas mostram que entre 2002 e 2014, quase 250.000 crianças foram registradas como cidadãos britânicos (e quase 30.000 foram recusadas) com base no poder discricionário geral. *Mapping Statelessness in the United Kingdom*, Asylum Aid e ACNUR, 2011, texto com nota 448; *British citizenship applications under Section 3(1) of the British Nationality Act 1981*, Home Office and UK Visas and Immigration, 24 de outubro de 2014.

16 “Registration of minors at discretion,” *Nationality Instructions*, UK Visas and Immigration, Home Office, Volume 1, Capítulo 9, revisado em abril de 2015.

deve-se presumir que ele ou ela é um nacional. Essa disposição é aplicada pelos tribunais nos requerimentos de certidão de nacionalidade.<sup>17</sup>

### **Filhos de pais desconhecidos<sup>18</sup>**

Uma proteção legal para crianças com pais desconhecidos é mais comum que para crianças que não adquirem a nacionalidade de seus pais. Muitos países dispõem de um processo para aquelas crianças serem apresentadas aos tribunais ou autoridades administrativas e para a nacionalidade ser reconhecida com base em evidências fornecidas pela polícia, por hospital, assistente social ou centro de recepção que atendam a criança. A proteção é mais efetiva na prevenção da apatridia infantil onde ela não se aplica somente no caso de bebês abandonados, mas é igualmente estendida a todas as crianças pequenas que ainda não sejam capazes de comunicar corretamente informações referentes à identidade de seus pais ou seu local de nascimento.<sup>19</sup> Essa abordagem foi seguida pelo **Quênia** em sua reforma constitucional de 2010 (*por favor veja o estudo de países, páginas 16-18*).

### **Outras crianças nascidas no país**

Os Estados que fornecem a proteção mais forte contra a apatridia para crianças nascidas em seu território adotam a abordagem do *jus soli*: uma criança nascida no território de um Estado tem a nacionalidade do Estado em virtude de seu nascimento no território, por si só.<sup>20</sup> Essa abordagem é predominante nas Américas, embora seja menos comum em outros lugares; por exemplo, uma criança nascida nos **Estados Unidos** é um cidadão americano independentemente da nacionalidade dos pais. Essa abordagem, todavia, não é exigida pelo direito internacional. A Convenção de 1961 e o Plano de Ação Global apenas estipulam proteções específicas no direito internacional para crianças nascidas no país que não adquiram outra nacionalidade no momento do nascimento ou para

---

17 Loi n° 61-70 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise (tal como alterada), artigo 1°. Vide Bronwen Manby, *Nationality, Migration and Statelessness in West Africa*, ACNUR e IOM, 2015.

18 Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, Artigo 2.

19 Vide nota 3, *Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR*, Par. 58.

20 Outra variante do *jus soli* é a atribuição automática de nacionalidade com base no nascimento no território onde um dos pais também nasceu. Essa regra, conhecida como 'duplo *jus soli*', é aplicada na França e em muitos países que seguem a tradição francesa. Embora essa regra não atenda as exigências da Ação 2, ela protege contra a apatridia intergeracional da espécie que criou as principais situações de apatridia atingidas pela Ação 1. Ela faz isso ao assegurar que uma nacionalidade seja atribuída no nascimento à segunda geração nascida no país, já que cada geração subsequente é propensa a encontrar mais dificuldades para estabelecer a nacionalidade em qualquer outro país.

filhos de pais desconhecidos.

É importante que quaisquer exceções que apliquem a atribuição de nacionalidade com base no nascimento no território levem em conta as crianças apátridas. Por exemplo, diversos países latino-americanos e caribenhos que geralmente aplicam uma abordagem de *jus soli* possuem uma exceção para crianças nascidas em seu território cujos pais estejam “em trânsito” (transeunte), i.e. estejam apenas temporariamente no país; nesses casos, a não ser que exista uma previsão adicional para conferir nacionalidade a crianças que seriam de outro modo apátridas, até mesmo uma abordagem geral de *jus soli* pode deixar muitos em risco de apatridia.<sup>21</sup> Em outros países, a exceção para pais “em trânsito” é aplicada de forma muito menos restritiva. No **Chile**, por exemplo, os tribunais têm decidido reiteradamente que a exceção deve se aplicar apenas a um número bastante limitado de crianças (*por favor ver estudo de países, páginas 19-22*).

### **Filhos de nacionais nascidos no exterior<sup>22</sup>**

Muitos países que seguem as regras do *jus sanguinis* preveem a transmissão ilimitada de nacionalidade por múltiplas gerações daqueles nascidos de seus nacionais no exterior. Outros, todavia, não autorizam a transmissão de nacionalidade à criança nascida de um pai ou mãe que tenha residido fora do país por um período prolongado, ou à segunda ou à terceira geração nascida no exterior. Considerando que um número substancial de Estados não possui em suas leis de nacionalidade salvaguardas para que crianças nascidas apátridas ou encontradas no país adquiram sua nacionalidade de forma automática, é fundamental que os Estados garantam às crianças nascidas no exterior o direito à aquisição da nacionalidade de um dos pais, desde que a criança não adquira a nacionalidade de seu Estado de nascença.

Recentemente, alguns países latino-americanos modificaram suas legislações para facilitar o acesso à nacionalidade a crianças nascidas de seus cidadãos no exterior. Isso ocorre mesmo nos casos em que as crianças não estabelecem residência no país de nacionalidade dos pais. Historicamente, esses países tiveram uma tradição de *jus soli* e, por isso, não previam anteriormente um direito automático à nacionalidade para os filhos de seus nacionais nascidos no exterior. São exemplos o

---

21 Esse tem sido o caso, por exemplo, na República Dominicana, que teve uma previsão constitucional desse tipo até 2010 e passou a interpretá-la de uma maneira muito restritiva a partir dos anos 1990, uma interpretação corroborada pela corte constitucional em 2013. Ver, por exemplo, relatórios da Anistia Internacional, Human Rights Watch e ACNUR.

22 Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, Artigo 4.

**Chile** (vide estudo de países, páginas 19-22) e o **Brasil** (vide estudo de países no Documento de Boas Práticas sobre a Ação 1).<sup>23</sup>

O Reino Unido, que também tinha uma regra absoluta de *jus soli* até 1983, limita a apenas uma geração a transmissão da cidadania por descendência àqueles nascidos fora do país. Essa restrição não se aplica, porém, se a criança não adquirir qualquer outra nacionalidade no momento do nascimento. Em casos tais, a criança tem direito a ser registrada como cidadão.<sup>24</sup>

## **Estudo de casos de países sobre alteração de leis e de políticas**

Apesar de não ilustrarem a completa proteção contra a apatridia infantil, os exemplos abaixo destacam iniciativas em alguns países dos quais outros Estados podem extrair lições, em seus esforços para evitar a apatridia entre crianças.

### **LEIS QUE ASSEGURAM NACIONALIDADE PARA CRIANÇAS NASCIDAS NO PAÍS E QUE SERIAM DE OUTRO MODO APÁTRIDAS E PARA FILHOS DE PAIS DESCONHECIDOS**

**França:** O código de nacionalidade francês mistura princípios de *jus soli* e de *jus sanguinis* de tal forma que geralmente evita a apatridia. Crianças apátridas automaticamente adquirem a nacionalidade francesa ao nascerem. O papel dos tribunais é especialmente importante na definição da nacionalidade de uma criança de pais desconhecidos ou cuja nacionalidade é desconhecida.

**Finlândia:** A lei de nacionalidade finlandesa se baseia no princípio do *jus sanguinis*, mas desde 1968 também autoriza a aquisição automática da nacionalidade finlandesa por crianças nascidas na Finlândia que seriam de outro modo apátridas. Um procedimento efetivo de definição da nacionalidade garante que crianças apátridas e crianças com nacionalidade desconhecida obtenham a confirmação de que possuem a cidadania finlandesa.

---

23 Vide nota 8, *Documento de Boas Práticas do ACNUR – Ação 1*.

24 Entretanto, uma criança com mais de 10 anos está sujeita a um teste de “bom caráter”, mesmo se for apátrida. “Registration by entitlement of minors born outside the United Kingdom/the qualifying territories to British citizens by descent,” *Nationality Instructions*, Volume 1, Capítulo 10, 2 de dezembro 2013.

## LEIS QUE ASSEGURAM NACIONALIDADE PARA CRIANÇAS NASCIDAS NO PAÍS E QUE SERIAM DE OUTRO MODO APÁTRIDAS

**Estônia:** Em janeiro de 2015, a Estônia alterou sua legislação para dar o direito à aquisição automática à nascença da nacionalidade estoniana aos filhos, nascidos no país, de ex-cidadãos soviéticos cuja nacionalidade não tenha sido determinada.

## LEIS QUE ASSEGURAM NACIONALIDADE PARA FILHOS DE PAIS DESCONHECIDOS

**Quênia:** A reforma constitucional de 2010 do Quênia e a legislação subsequente garantiram pela primeira vez que crianças de filiação desconhecida encontradas no país, com menos de oito anos de idade, adquirissem a nacionalidade queniana.

## LEIS QUE ASSEGURAM NACIONALIDADE PARA FILHOS DE NACIONAIS NASCIDOS NO EXTERIOR

**Chile:** Embora o Chile tenha uma legislação baseada no *jus soli*, algumas crianças nascidas no país filhas de pais migrantes eram consideradas em risco de apatridia devido ao seu status “em trânsito”. Reformas recentes reduzirão o risco pela imposição de uma definição mais restritiva do termo “em trânsito”. Em 2005, o Chile também promoveu reformas significativas que melhoraram o acesso à nacionalidade para crianças nascidas no exterior filhas de seus cidadãos.

## França

- O Código Civil prevê a aquisição de nacionalidade por uma criança nascida na França cujos pais sejam inaptos a conferir nacionalidade ou sejam desconhecidos.
- Os tribunais franceses exercem um importante papel contribuindo para confirmar a nacionalidade francesa ao decidirem se os fatos estão estabelecidos de modo a indicar que o indivíduo possui nacionalidade de acordo com a lei, inclusive se a criança seria de outro modo apátrida. Na hipótese de se decidir que um indivíduo não possui a nacionalidade francesa, fornecem-se os fundamentos e

as vias recursais são disponibilizadas.

A estrutura básica da lei de nacionalidade francesa, tal como existe hoje, remonta à adoção do primeiro Código Civil, em 1803, no rescaldo da Revolução, enquanto a combinação característica de princípios de *jus soli* e de *jus sanguinis*, que rege a aquisição da nacionalidade francesa, foi implementada essencialmente em 1889.<sup>25</sup>

Hoje, o Código Civil atribui automaticamente a nacionalidade francesa no momento do nascimento, se algum dos pais da criança for francês (independentemente do local de nascimento ou, desde 1973, do gênero do progenitor)<sup>26</sup>, ou se a criança tiver nascido na França e um de seus pais também tiver nascido na França (o princípio do “duplo *jus soli*”).<sup>27</sup> Uma pessoa nascida na França cujos pais não sejam franceses, nem tenham nascido na França, automaticamente se tornará francesa aos 18 anos, se ele ou ela tiver residido na França por, pelo menos, cinco anos desde os 11 anos de idade, e se não adotar ações no sentido de recusar a nacionalidade francesa. Além disso, os pais de uma criança que tenha nascido na França e que tenha residido na França desde os oito anos de idade, pode reivindicar a nacionalidade francesa em nome da criança a partir dos seus 13 anos.<sup>28</sup> Em 2016, o Código Civil foi novamente modificado para permitir que um indivíduo residente na França desde os seis anos de idade adquira nacionalidade por meio de uma declaração ao atingir a maioridade, sob determinadas circunstâncias.<sup>29</sup>

O Código Civil também prevê que uma criança nascida na França, filha de pais desconhecidos ou

---

25 Desde a Segunda Guerra Mundial, as mais importantes reformas foram adotadas em 1945, restabelecendo princípios anteriores à guerra, no rescaldo do regime de Vichy; em 1961, regulando a nacionalidade no contexto da transição para a independência das antigas colônias francesas; em 1973, introduzindo igualdade de gênero e reconhecimento da dupla nacionalidade em todas as circunstâncias; em 1993, reduzindo o acesso à nacionalidade francesa para aqueles nascidos na França de pais nascidos em um antigo território francês que tivesse se tornado independente, assim como com base no nascimento e residência no país; e em 1998, restaurando a atribuição automática de nacionalidade francesa embasada no nascimento e residência até a maioridade (ou seja, ao se completar 18). Reformas mais recentes dificultaram o acesso à nacionalidade francesa para aqueles que não tiverem nascido no país. Por favor veja Christophe Bertossi e Abdellali Hajjat, *EUDO Citizenship Observatory Country Report: France*, revisado e atualizado em janeiro de 2013. No idioma francês, há uma diferença entre nacionalidade (*nationalité*), o status previsto pelo código civil, e cidadania (*citoyenneté*), o direito de participar da vida civil e política francesa. Historicamente, principalmente nas colônias francesas, havia entre os dois conceitos importantes diferenças que hoje não são mais relevantes.

26 Código Civil, Artigo 18, 18-1.

27 Código Civil, Artigo 19-3. A expressão “duplo *jus soli*” é usada para fazer referência à atribuição automática de nacionalidade embasada no nascimento no território onde um dos pais também tiver nascido.

28 Código Civil, Artigos 21-7 a 21-11.

29 Código Civil, Artigo 21-13-2, tal como modificado pela Loi n°2016-274 du 7 mars 2016, Artigo 59. O indivíduo precisa ter frequentado uma escola pública na França e possuir um irmão ou irmã que tenha adquirido nacionalidade conforme uma das disposições anteriores.

apátridas, ou cujos pais não possam transmitir nacionalidade ao filho, obtenha automaticamente a nacionalidade francesa no momento do nascimento.<sup>30</sup> Quando for necessário interpretar uma lei estrangeira, o tribunal deverá consultar o Ministério da Justiça.<sup>31</sup> O registro de nascimento é um pré-requisito para o reconhecimento da nacionalidade francesa e não pode ser negado a nenhuma criança; uma pessoa que encontrar uma criança recém-nascida deve apresentar a criança ao registro civil; o registro tardio de nascimento é fornecido por decisão de tribunal.<sup>32</sup>

A questão sobre a eventual apatridia da criança geralmente surge quando a criança (a partir dos 16 anos) ou seus representantes legais buscam um documento confirmatório da nacionalidade francesa, ou buscam fazer valer um direito baseado na nacionalidade francesa – por exemplo, reivindicar diversos benefícios estatais, permanecer no país no contexto de um procedimento de aplicação da lei de imigração, ou requerer um cartão nacional de identidade – e existe alguma dúvida sobre o status da criança. Considerando as “inerentes dificuldades para fornecer prova da nacionalidade francesa”, a lei estabelece um procedimento para os tribunais – e não para as autoridades administrativas – determinarem se a pessoa tem nacionalidade francesa e expedirem prova documental deste fato.<sup>33</sup> Os tribunais não atribuem nacionalidade; eles apenas decidem se os fatos estão estabelecidos de modo a indicar que aquela pessoa tem nacionalidade, de acordo com a lei.

No caso do tribunal competente (*o tribunal d'instance*) determinar que uma pessoa tem direito à nacionalidade francesa, uma certidão de nacionalidade é emitida gratuitamente pelo registrador, com base em outros documentos disponíveis. Estes incluem o documento de registro de nascimento da criança que indique nascimento na França e descendência dos pais identificados, e, em caso de requerimento de certidão fundado na situação de apatridia da criança, a prova da apatridia dos pais (tenha sido ela formalmente reconhecida pela agência francesa de refugiados ou não) ou de sua inaptidão de transmitir nacionalidade à criança. Na falta de qualquer documentação, a nacionalidade do indivíduo também pode ser reconhecida pelos tribunais com base na *possession d'etat de national*: o fato de que um indivíduo tenha sido tratado como cidadão por, pelo menos, 10 anos antes do requerimento da certidão de nacionalidade.<sup>34</sup>

Uma certidão de nacionalidade funciona como prova de nacionalidade até que qualquer tribunal

---

30 Código Civil, Artigo 19, 19-1, 19-2 e Artigo 58.

31 Circulaire n° 95-8/D3 du 5 mai 1995, NOR: JUS C 95 20374 C, relative à la délivrance des certificats de nationalité française (BOMJ 1995/58).

32 Código Civil, Artigos 55 a 62-1.

33 Commentaire Décision n° 2013-354 QPC du 22 novembre 2013 (Mme Charly K), Conseil constitutionnel.

34 Código Civil, Artigo 21-13.

decida o contrário, recaindo o ônus da prova sobre aqueles que a contestam, que devem demonstrar que o detentor da certidão não possui nacionalidade (por exemplo, porque eram fraudulentos os documentos em que se baseou o requerimento da certidão).

Se o registrador decide que o indivíduo não tem nacionalidade francesa, os fundamentos são apresentados, e a pessoa pode primeiramente pedir a revisão do Ministro da Justiça e depois apelar ao próximo nível judicial (*tribunal de grande instance*), onde ele ou ela deve ser representado por um advogado. Alternativamente, a pessoa pode recorrer diretamente ao próximo nível judicial por meio de “ação declaratória” movida contra o promotor público (*Procureur de la République*), para a qual não existe limite temporal.<sup>35</sup>

Os tribunais franceses firmaram jurisprudência confirmando a atribuição da nacionalidade francesa com base no nascimento na França nos casos em que a criança seria de outro modo apátrida. Isso se aplicaria, por exemplo, a uma criança nascida fora de uma relação matrimonial de uma mãe argelina e um pai do Marrocos, caso em que (até reformas em 2007) a lei não autorizava a transmissão de qualquer uma dessas nacionalidades. Também seria aplicável a crianças cujos pais são da Colômbia, onde a lei do *jus soli* não permitia a transmissão de nacionalidade a crianças nascidas no exterior (novamente, até reformas em 2002). A nacionalidade francesa não é reconhecida quando a criança pode obter a nacionalidade de um progenitor estrangeiro por meio de um simples processo de registro consular. Uma exceção importante é feita na hipótese de ser impossível aos pais abordarem suas autoridades nacionais, por exemplo, porque eles são refugiados.<sup>36</sup>

## Finlândia

- Desde 1919, quando a Finlândia adotou sua primeira constituição como um Estado independente, a tradição do *jus sanguinis* para a aquisição da nacionalidade permanece dominante na lei.
- A Lei de Nacionalidade e o Decreto de Nacionalidade de 1968 continham uma salvaguarda que

---

35 Código Civil, Artigo 29-3; e Commentaire Décision n° 2013-354.

36 Vide: Rapport n° 1 (2003-2004) de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 1 octobre 2003, Sénat de la République française, seção intitulada «Article additionnel avant l'article 35 A (art. 19-1 du code civil): Attribution de la nationalité française par défaut aux enfants nés en France de parents étrangers et n'ayant pas leur nationalité,» disponível em <http://www.senat.fr/rap/103-001/103-00173.html>; também Cour de Cassation Chambre civile 1 du 18 juillet 2000 98-15.265, Bulletin 2000 I N° 215 p. 139; Conseil d'Etat, Conseil d'Etat Statuant au contentieux, N° 182219 Lecture du 12 Février 1997; Conseil d'Etat, Statuant au contentieux, N° 158778 Lecture du 14 Octobre 1996.

permitia a aquisição automática da nacionalidade finlandesa por crianças nascidas na Finlândia que seriam de outro modo apátridas.

- A Constituição de 2000 fez da prevenção contra a apatridia um princípio constitucional.
- A Lei de Nacionalidade de 2003 estabeleceu um procedimento de determinação de apatridia e conferiu automaticamente nacionalidade a crianças abandonadas e crianças nascidas na Finlândia de pais com nacionalidade desconhecida.
- Um procedimento efetivo de determinação de nacionalidade assegura que crianças apátridas e crianças com nacionalidade desconhecida tenham a nacionalidade finlandesa confirmada.
- O Serviço de Imigração Finlandês é responsável por assuntos referentes à cidadania e por aprimorar a consistência de informações relativas à nacionalidade nos diferentes registros mantidos pelas autoridades.
- A Suprema Corte Administrativa, a mais alta Corte Administrativa da Finlândia, examinou diversos casos relacionados com a apatridia entre crianças nascidas na Finlândia. Ela tem reiteradamente proferido decisões que favorecem uma interpretação da lei de nacionalidade que previne a apatridia entre crianças.

A primeira Constituição da Finlândia independente, em 1919, estabeleceu a cidadania com base na descendência, e a tradição do *jus sanguinis* permanece dominante desde aquela época.<sup>37</sup> Na sequência da promulgação de leis tratando de nacionalidade nos anos 1920 e em 1941, uma nova e abrangente Lei de Nacionalidade e um Decreto de Nacionalidade foram adotados em 1968, tendo as disposições constitucionais sido modificadas na mesma época.<sup>38</sup>

Em uma previsão importante para a prevenção de apatridia entre crianças, a nova Lei estipulou que todas as crianças nascidas na Finlândia que de outro modo seriam apátridas adquiririam automaticamente a nacionalidade finlandesa no momento do nascimento, na linha da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 (embora na época a Finlândia não houvesse aderido ao tratado). Modificações à Lei adotadas em 1984 previram que uma mulher poderia transmitir nacionalidade a seu filho em todas as circunstâncias, acrescentaram uma disposição sobre a nacionalidade de crianças adotadas e criaram proteções contra a apatridia em caso de perda de

---

37 Esta seção é baseada principalmente em ACNUR, *Mapping Statelessness in Finland*, novembro de 2014, e Jessica Fagerlund e Sampo Brander, *EUDO Citizenship Observatory Country Report: Finland*, revisado e atualizado em janeiro de 2013.

38 Kansalaisuuslaki, 401/1968; Kansalaisuusasetus, 402/1968.

nacionalidade.<sup>39</sup>

Uma nova Constituição adotada em 2000 estabeleceu a estrutura para a aquisição de nacionalidade e elevou a prevenção da apatridia à condição de princípio constitucional: A Seção 5 prevê que a perda voluntária ou involuntária de nacionalidade é possível apenas se a pessoa em questão possuir ou se lhe for conferida a nacionalidade de outro Estado. Uma nova Lei de Nacionalidade foi aprovada em 2003 (Lei de 2003) e permanece em vigor.<sup>40</sup> A Lei preservou grande parte da estrutura existente. Ela também introduziu pela primeira vez a aceitação plena da cidadania múltipla, e de forma crucial para a prevenção da apatridia, estabeleceu um procedimento de determinação do status de cidadania. Na sequência da adoção da nova lei, em 2008, a Finlândia aderiu à Convenção de 1961 e à Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 1997.

Como a lei de 1968, a Lei de 2003 possibilita que crianças nascidas apátridas na Finlândia adquiram automaticamente a nacionalidade finlandesa. Em acréscimo às disposições baseadas na descendência,<sup>41</sup> uma criança adquire a cidadania finlandesa à nascença conforme a seção 9(1)(3) da Lei se “a criança nascer na Finlândia e não adquirir, no momento do nascimento, a cidadania de um Estado estrangeiro, e não tiver sequer um direito secundário a adquirir a cidadania de qualquer outro Estado estrangeiro.” A existência deste direito secundário depende da legislação do Estado de cidadania dos pais: se a cidadania somente for conferida mediante requerimento, e a autoridade competente tiver poder discricionário, a criança não terá o direito, mas apenas a possibilidade de adquirir a cidadania de seus pais.<sup>42</sup>

Além disso, conforme a seção 9(2) da Lei de 2003, crianças nascidas na Finlândia adquirem a cidadania automaticamente se os pais possuírem status de refugiados na Finlândia ou se tiverem de outra forma obtido proteção contra as autoridades de seu Estado de nacionalidade e a aquisição da cidadania dos pais depender de registro do nascimento da criança ou outro procedimento realizado pela autoridade do Estado de nacionalidade dos pais.

---

39 Lei modificadora da Lei de Nacionalidade, *Laki kansalaisuuslain muuttamisesta*, 584/1984.

40 *Kansalaisuuslaki*, 359/2003. Em finlandês, a mesma palavra, *kansalaisuus* é usada para traduzir tanto “nacionalidade”, quanto “cidadania”, e ambos os termos são usados na tradução para o inglês utilizada pelo Ministério do Interior. O nome da Lei de 2003 é traduzido como Lei de Nacionalidade. Diversas modificações foram feitas na Lei de 2003 desde sua adoção.

41 As disposições sobre descendência normalmente estabelecem a igualdade de gênero, mas criam distinções baseadas no nascimento na constância ou fora de uma relação matrimonial: a nacionalidade finlandesa é sempre automaticamente adquirida à nascença pelo filho de uma mãe finlandesa; também é automaticamente adquirida à nascença pelo filho de um pai finlandês se este for casado com a mãe (não-finlandesa) da criança ou se a criança tiver nascido na Finlândia (de uma mãe não-finlandesa) e a paternidade for estabelecida.

42 Projeto de lei do Governo 235/2012. Vide nota 37, Relatório EUDO, página 17.

A Seção 12 da Lei de 2003 possibilita a atribuição automática de nacionalidade a crianças abandonadas e crianças nascidas na Finlândia de pais com nacionalidade desconhecida. Essas crianças são consideradas cidadãos finlandeses, desde que não tenham sido reconhecidas como cidadãos de um Estado estrangeiro. Se a cidadania estrangeira for estabelecida após a criança atingir cinco anos de idade, a cidadania finlandesa é mantida.

A agência governamental responsável por assuntos referentes à cidadania é o Serviço de Imigração Finlandês, conhecido como Migri. A Seção 36 da Lei de 2003 possibilita que o Migri defina o status da cidadania a pedido de uma autoridade pública ou de um indivíduo. Além disso, “esforços devem ser empreendidos para se determinar o status de cidadania de uma pessoa com cidadania desconhecida se o seu município de residência se situar na Finlândia.” A nota explicativa apresentada quando a Lei de 2003 foi originalmente proposta declara que a finalidade da previsão é esclarecer o status de cidadania em situações em que a mesma seja confusa, e aprimorar a consistência das informações relativas à nacionalidade nos diferentes registros mantidos pelas autoridades. A Seção 41 da Lei possibilita que decisões tomadas pelo Migri sejam recorridas perante um Tribunal Administrativo.

A Seção 1 do Decreto de Nacionalidade<sup>43</sup>, que prevê a aplicação da Lei de 2003, exige que os cartórios locais de registro civil requisitem ao Migri para que este determine o status de cidadania de uma criança nascida na Finlândia, quando 1) a criança tenha nascido fora de uma relação matrimonial e a mãe não seja uma cidadã finlandesa; 2) os pais da criança forem casados e não forem nem cidadãos finlandeses, nem detentores de qualquer outra nacionalidade em comum; e 3) os pais da criança forem casados e ambos forem cidadãos de outro país, mas a criança não adquirir automaticamente a nacionalidade dos pais, conforme a legislação do outro país.

Cartórios locais de registro civil também devem requisitar a determinação do status de cidadania para crianças abandonadas e crianças cujos pais tenham nacionalidade desconhecida. Aproximadamente 1.000 requerimentos são feitos para essas crianças todos os anos.<sup>44</sup> As diretrizes expedidas pelo Migri declaram que, quando se estiver tomando uma decisão relativa à remoção do país de família que inclua uma criança nascida na Finlândia, é necessário conferir se a criança adquiriu a nacionalidade finlandesa. A remoção do país não pode ser efetivada antes que o status de cidadania da criança tenha sido determinado e que seja confirmado que a criança não adquiriu a

---

43 A versão atual no Decreto de Nacionalidade entrou em vigor em maio de 2013 e forneceu maior detalhamento das medidas a serem cumpridas pelos cartórios locais de registro civil.

44 Vide nota 37, *Mapping Statelessness in Finland*, página 32.

nacionalidade finlandesa no momento do nascimento.<sup>45</sup>

A Suprema Corte Administrativa analisou diversos casos relacionados com a prevenção da apatridia entre crianças nascidas na Finlândia e a determinação do status de cidadania. Um caso examinado em setembro de 2011 tratava da questão do direito secundário à nacionalidade e a medida da responsabilidade de um progenitor para viabilizar que uma criança nascida na Finlândia adquirisse a nacionalidade do (s) pai (s).<sup>46</sup> A criança nasceu na Finlândia, fora de uma relação matrimonial, de uma mãe Somali. O cartório de registro civil local requisitou ao Migri que determinasse o status de cidadania da criança. O Migri decidiu que, embora a criança não pudesse adquirir a nacionalidade da Somália por meio da mãe, a criança não adquiriu a nacionalidade finlandesa, porque a mãe não quis identificar o pai da criança, o que o Migri considerou ser o motivo para a apatridia 'voluntária' da criança.<sup>47</sup>

A mãe, então, recorreu à Corte Administrativa, que considerou que a criança tinha adquirido a nacionalidade finlandesa no momento do nascimento; a Suprema Corte Administrativa confirmou esta decisão. A Corte explicou que a obrigação da requerente de fornecer informações para estabelecer a nacionalidade da criança não implicava uma obrigação de estabelecer a paternidade. Sustentou que, considerando o objetivo de prevenir a apatridia, consagrado no direito internacional, na Constituição e na Lei de Nacionalidade da Finlândia, a previsão da Seção 9 da Lei de Nacionalidade, relativamente ao direito secundário da criança de adquirir outra nacionalidade, não poderia ser interpretado neste caso para significar que a criança possuía um direito secundário à nacionalidade da Somália. A Corte decidiu que, conseqüentemente, a criança tinha adquirido a nacionalidade finlandesa no momento do nascimento.

Em uma decisão de 2012, a Suprema Corte Administrativa examinou o caso de uma criança nascida na Finlândia de pais de diferentes nacionalidades e o direito do Migri de determinar o status de cidadania da criança neste caso. A Corte concluiu que, embora não esteja explicitamente mencionado na Lei ou no Decreto de Nacionalidade, um dos objetivos da determinação do status de cidadania é a prevenção da apatridia, e que o papel do Migri na determinação do status de cidadania é fundamental para a prevenção da apatridia em situações nas quais a nacionalidade de uma criança nascida na Finlândia possa ser confusa.<sup>48</sup>

---

45 *Ibid.*, página 38.

46 Decisão *KHO:2011:78*, 16.9.2011/2618.

47 De forma inusitada, a Lei de Nacionalidade Finlandesa cria definições separadas para a apatridia “voluntária” e “involuntária”, relativas a ações que poderiam ser adotadas pela pessoa em questão.

48 Decisão *KHO:2012:28104*.

O caso da Finlândia demonstra que, adicionalmente às salvaguardas estabelecidas na lei de nacionalidade, a proteção contra a apatridia à nascença requer mecanismos de implementação efetivos. Isso inclui um sistema abrangente de registro da população e determinação do status de nacionalidade, de modo que casos duvidosos possam ser encaminhados para julgamento ou revisão judicial.

## **Estônia**

- Na sequência da retomada da independência da Estônia após a dissolução da União Soviética, 32 por cento da população do país não havia tido sua cidadania definida, e, dessa forma, foi deixada na condição de apátrida (“pessoas com cidadania indeterminada”).

- A Lei de Cidadania de 1995, como adotada originalmente, não continha proteções contra a apatridia para crianças nascidas na Estônia. Em 1998, modificações à lei deram às crianças nascidas na Estônia a partir de 26 de fevereiro de 1992, de pais que fossem “pessoas com cidadania indeterminada”, o direito de adquirir a cidadania estoniana por meio de um procedimento simplificado de naturalização, desde que determinadas condições fossem atendidas.

- Em janeiro de 2015, outras alterações à Lei de Cidadania conferiram nacionalidade por naturalização à nascença a crianças nascidas na Estônia cujos pais estivessem residindo legalmente na Estônia por, pelo menos, cinco anos antes do nascimento da criança, e não fossem considerados cidadãos por nenhum outro Estado. Essa regra se aplicou retroativamente a crianças elegíveis com menos de 15 anos de idade.

- As alterações de 2015 também permitiram a atribuição de nacionalidade por naturalização à nascença a crianças nascidas na Estônia de pais com “nacionalidade indeterminada”. Isso foi feito com o claro objetivo de evitar que futuras gerações nascessem na condição de apátridas.

Em 1991, a Estônia restabeleceu sua independência e, invocando o conceito de “soberania restaurada” e o princípio da continuidade legal, adotou uma versão ligeiramente modificada da Lei de Cidadania que estivera em vigor antes de 1940. De acordo com essa lei, que finalmente entrou em vigor em fevereiro de 1992, a cidadania estoniana era concedida de forma automática apenas a cidadãos da primeira República Estoniana, de 1918-1940, e seus descendentes. Todos os outros residentes da Estônia foram encorajados a obter a cidadania estoniana por meio de um processo de

naturalização, a se registrar como cidadãos da Federação Russa (o Estado sucessor da URSS), ou a escolher qualquer outra cidadania.

Até 1992, quase um terço (32 por cento) da população estoniana (majoritariamente russos étnicos e outras minorias falantes da língua russa) não havia adquirido a cidadania estoniana,<sup>49</sup> e a maioria foi deixada na condição de apátrida. De acordo com a Estônia, essas pessoas eram consideradas “pessoas com cidadania indeterminada” (*määratlemata kodakondsusega isikud*).<sup>50</sup>

Em 1993, o Parlamento da Estônia adotou a Lei dos Estrangeiros, que garantia o direito à residência àqueles que tivessem sido registrados como residentes do país antes de 1º de julho de 1990. Foi exigido que eles obtivessem autorizações temporárias de residência dentro de dois anos, caso desejassem permanecer na Estônia. Dentro do mesmo prazo, eles também deviam decidir se desejavam se tornar cidadãos estonianos, adquirir a cidadania de outro Estado,<sup>51</sup> ou se tornar “pessoas com cidadania indeterminada.”<sup>52</sup>

A Lei dos Estrangeiros ainda estabelecia que aqueles que tivessem sido registrados como residentes do país antes de 1º de julho de 1990, podiam requerer uma autorização permanente de residência<sup>53</sup> após cinco anos de residência na Estônia, embasada em uma autorização de residência temporária. O ano de 1995 testemunhou a aprovação de uma nova lei sobre cidadania, a Lei de Cidadania de 1995,<sup>54</sup> que manteve as regras anteriores sobre a aquisição de cidadania e estabeleceu exigências adicionais<sup>55</sup> para a naturalização.<sup>56</sup>

[Imagem]

O Governo estoniano organiza regularmente cerimônias, inclusive para pessoas anteriormente apátridas e crianças que foram naturalizadas com sucesso e obtiveram a cidadania estoniana. © Serviço estoniano de Polícia e Guarda de Fronteira, março de 2016.

---

49 ACNUR, *Mapping Statelessness in Estonia*, dezembro de 2016, página 15.

50 Priit Järve e Vadim Poleshchuk, *Country Report: Estonia*, EUDO Citizenship Observatory Report (2013), página 1.

51 Aqueles que desejassem adquirir a cidadania russa deviam fazê-lo antes de fevereiro de 1995.

52 Human Rights Watch, *Integrating Estonia's non-citizen minority*, Vol. 5, Edição 20, outubro de 1993.

53 Após a transposição da Diretiva do Conselho da UE 2003/109/EC de novembro de 2003 referente ao status de cidadãos de outros países que sejam residentes de longo prazo, todas as autorizações de residência permanentes foram substituídas por autorizações de residência a longo prazo.

54 *Kodakondsuse seadus*, RT I 1995, 12, 122, disponível em: <https://www.riigiteataja.ee/akt/28732>.

55 Além de exame do idioma estoniano, os requerentes precisavam passar um exame de conhecimento da Constituição e da Lei de Cidadania.

56 Priit Järve and Vadim Poleshchuk, *Country Report: Estonia*, EUDO Citizenship Observatory Report (2013), página 1.

A partir de 1996, aqueles com nacionalidade indeterminada que houvessem possuído anteriormente passaportes soviéticos puderam obter um documento de identidade, conhecido como um “passaporte de estrangeiro”, que servia como identificação oficial dentro da Estônia, dava acesso à maior parte dos serviços públicos, e permitia que seu detentor viajasse para o exterior. Ele não permitia que o detentor votasse em eleições nacionais<sup>57</sup>, se candidatasse ou fosse nomeado para ocupar cargo público, ou servisse nas forças armadas.

A Lei de Cidadania de 1995, conforme adotada originalmente, não continha proteções contra a apatridia de crianças nascidas na Estônia. Em 1998, alterações na lei conferiram às crianças nascidas na Estônia após 26 de fevereiro de 1992, de pais que fossem “pessoas com cidadania indeterminada”, o direito a adquirir a cidadania estoniana, em algumas circunstâncias, por meio de um procedimento simplificado de naturalização, desde que certas condições fossem atendidas. As condições incluíam que a criança tivesse menos de 15 anos de idade ao momento do pedido, seus pais tivessem residido legalmente na Estônia por, pelo menos, cinco anos quando da apresentação do pedido, e os pais não fossem cidadãos de outro Estado.

As principais disposições da legislação de cidadania continuaram a estabelecer um regime de *jus sanguinis* puro para crianças, excepcionadas apenas aquelas filhas de pais desconhecidos, e não concedia quaisquer direitos com base no nascimento no território.

De acordo com dados do Serviço de Polícia e Guarda de Fronteira estoniano, até 2014, um total de 13.679 crianças tinham adquirido a nacionalidade com base no procedimento adotado em 1998.<sup>58</sup> Entretanto, a nacionalidade ainda não era atribuída àquelas crianças no momento do nascimento. Além disso, a concordância de ambos os pais da criança elegível também se fazia necessária, representando um obstáculo em casos em que um dos pais não conseguia obter o consentimento do outro. Ademais, crianças com mais de 15 anos não eram elegíveis. Em 2003, outra reforma da lei conferiu acesso à nacionalidade estoniana para crianças adotadas, mediante requerimento de um pai adotivo com nacionalidade.

Em 3 de junho de 2014, o Parlamento estoniano aprovou uma alteração que facilitou o requerimento de cidadania para pessoas jovens acima de 15 anos de idade, desde que estas estivessem morando

---

57 Pessoas com cidadania indeterminada portando a autorização de residência a longo prazo estão habilitadas a votar em eleições para o governo local.

58 Relatório sobre a Estônia da ENS, página 8.

na Estônia por, pelo menos, oito anos (sendo indiferente se as mesmas possuíam autorização de residência ou gozavam do direito de residência durante esse período). Esses indivíduos poderiam obter cidadania se não tivessem se tornado residentes permanentes de outro país e tivessem autorização de residência válida ou direito de residência à época da concessão da cidadania.

De 1992 até o final de 2015, a população com nacionalidade indeterminada foi reduzida de aproximadamente 500.000 para 82.561 pessoas.<sup>59</sup> Estatísticas disponíveis abrangendo o período entre os anos 2000 e 2015 indicam que as naturalizações foram responsáveis por aproximadamente 50 por cento da redução no número de “pessoas com cidadania indeterminada” nesses anos, atribuindo-se a redução remanescente a outros fatores, inclusive mortes, emigração e aquisição de cidadania da Federação Russa ou outros países.<sup>60</sup>

Uma nova reforma foi promovida em 2015 com base em um acordo político entre os partidos que compunham um governo de coalizão. Em janeiro de 2015, o Parlamento estoniano adotou diversas outras alterações importantes à Lei de Cidadania, duas das quais estão diretamente relacionadas com a nacionalidade de crianças. Primeiramente, uma criança nascida na Estônia adquiriria a cidadania estoniana por naturalização à nascença se um de seus pais residisse legalmente na Estônia por, pelo menos, cinco anos antes do nascimento da criança e não fosse considerado um cidadão por qualquer outro Estado. Essa regra se aplicou retroativamente a crianças elegíveis com menos de 15 anos de idade à época da entrada em vigor da lei, em 1º de janeiro de 2016.<sup>61</sup>

Em segundo lugar, a alteração atribuía nacionalidade por naturalização à nascença às crianças nascidas na Estônia de pais com “cidadania indeterminada” - um passo significativo no sentido de prevenir que futuras gerações nasçam em situação de apatridia.<sup>62</sup>

De acordo com informações fornecidas pelo Serviço estoniano de Polícia e Guarda de Fronteira, ao final de 2016, haviam 961 crianças que poderiam adquirir a cidadania estoniana conforme essa alteração. Estima-se que cerca de 300 crianças com cidadania indeterminada nascem na Estônia

---

59 Vide República da Estônia, Ministério do Interior, 'Citizenship and Migration': <https://goo.gl/anFylH>.

60 ACNUR, *Mapping Statelessness in Estonia*, 2016, página 16.

61 Além disso, crianças que possuem dupla nacionalidade não podem ser privadas da nacionalidade estoniana até a maioridade, ocasião em que deverão optar. Esta segunda previsão é especialmente importante para aquelas crianças que em princípio podem ter direito à nacionalidade russa ou a outra nacionalidade, mas enfrentam dificuldades para obter o reconhecimento dessa nacionalidade.

62 Por exemplo, *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, na sequência de sua visita à Estônia, de 25 a 27 de março de 2013*, Council of Europe, CommDH(2013)12, 20 de junho de 2013.

todos os anos.

Apesar dessas louváveis mudanças na lei, persistem desafios para as crianças apátridas que já completaram 15 anos e aquelas cujos pais não possuem o status de “pessoa com nacionalidade indeterminada” mas são apátridas ou não podem transmitir sua nacionalidade a seus filhos.<sup>63</sup> A Estônia não é parte da Convenção de 1954 ou da Convenção de 1961.

## Quênia

- A Constituição do Quênia foi alterada em 1985, com efeito retroativo, passando a adotar um sistema de concessão de nacionalidade inteiramente baseado na descendência.
- Como parte de uma longa campanha por reforma constitucional, iniciada nos anos 1990, grupos de direitos das crianças exerceram um papel fundamental na defesa da inclusão de disposições sobre cidadania para abordar a situação de crianças de rua cujos pais fossem desconhecidos, dentre outras reformas.
- No processo de revisão da Constituição, foi eventualmente superada a forte oposição de alguns políticos e de certos grupos ligados à Igreja quanto à inclusão de uma disposição que permitisse que crianças abandonadas adquirissem a nacionalidade queniana.
- Após muitos anos de campanhas e consultas, foi adotada em 2010 uma nova Constituição queniana, que reescreveu completamente as disposições existentes sobre cidadania. Ela estabeleceu que toda criança possuía o direito a um nome e nacionalidade desde o nascimento, e incluiu, pela primeira vez, uma proteção contra a apatridia para crianças de pais desconhecidos que parecessem possuir menos de oito anos de idade. Essas disposições foram detalhadas em uma nova Lei de Cidadania e Imigração, adotada em 2011, que estabeleceu um procedimento para o departamento governamental responsável por crianças competente e o Tribunal da Infância determinarem a nacionalidade de uma criança abandonada.

---

63 Isto inclui filhos de refugiados e de migrantes sem documentos, assim como os filhos das quiçá 2.000 pessoas com “nacionalidade indeterminada” que tiveram cancelada sua residência legal na Estônia – por exemplo, porque foram condenados por um crime – mas não possuem qualquer status em qualquer outro país. Além disso, a classe de nacionalidade concedida aos filhos de pais com nacionalidade indeterminada segundo a lei é aquela de uma pessoa naturalizada – cuja nacionalidade pode ser mais facilmente removida do que se a pessoa tiver nascido de pais que sejam cidadãos e tiver adquirido a cidadania à nascença pelo *jus sanguinis*.

A nova Constituição queniana de 2010 reescreveu completamente as disposições constitucionais existentes sobre cidadania.

A Constituição e a Lei de Cidadania de 1963 haviam estabelecido regras para a aquisição da cidadania queniana que se baseavam em disposições comuns adotadas pelos países da Commonwealth ao obterem independência da Grã-Bretanha. À independência, uma pessoa nascida no país onde também tivesse nascido um de seus pais adquiria automaticamente a cidadania do novo Estado; aqueles nascidos no país de pais que fossem imigrantes poderiam pedir para se registrar como cidadãos.

Com relação às crianças nascidas após a independência, a regra para a atribuição de cidadania era a do *jus soli*, com base no nascimento no país. Em 1985, no entanto, o Quênia alterou as disposições constitucionais de cidadania baseada no nascimento no país com efeito retroativo à independência, e passou a adotar uma regra de *jus sanguinis* puro: uma criança nascida no país somente adquiria a cidadania se um de seus pais fosse cidadão à época do nascimento. Aqueles nascidos fora do país adquiriam cidadania apenas por meio do pai.

O primeiro passo importante para a proteção contra a apatridia na Constituição de 2010 foi a nova disposição, em uma carta de direitos reescrita, de que toda criança tinha o direito a um nome e nacionalidade desde o nascimento (Artigo 53(1) (a)). Esse novo direito deu força constitucional a um princípio já contido na Lei de Infância de 2001 do país.<sup>64</sup>

As novas disposições sobre cidadania eliminaram a discriminação na transmissão de cidadania às crianças nascidas fora do país. Além disso, o novo texto incluiu uma proteção para crianças com pais desconhecidos. O Artigo 14(4) estabeleceu que: “Presume-se que uma criança encontrada no Quênia e que tenha, ou pareça ter, menos que oito anos de idade, e cuja nacionalidade e pais não sejam conhecidos, seja um cidadão de nascença.” A reforma foi significativa, já que nem a Constituição de 1963, nem a Lei de Cidadania de 1963, haviam incluído tal proteção para crianças abandonadas ou crianças com pais desconhecidos.<sup>65</sup>

A campanha por reforma constitucional tinha começado nos anos 1990, com a adoção de uma

---

64 O Artigo 11 da Lei de Infância, 2001, estabelece: “Toda criança deve ter o direito a um nome e nacionalidade e onde uma criança for privada de sua identidade o Governo deverá fornecer assistência e proteção apropriadas, com vista a estabelecer sua identidade.”

65 Neste ponto, eles seguiram o precedente britânico, onde a tradição de *jus soli* havia feito uma proteção como essa parecer menos importante. A própria Grã-Bretanha introduziu apenas em 1964 uma presunção formal de que uma criança abandonada adquiriria cidadania.

“constituição modelo” pela Coalizão de Cidadãos pela Mudança Constitucional (Citizens’ Coalition for Constitutional Change - 4Cs), uma campanha da ONG criada na sequência da restauração da democracia pluripartidária e das eleições de 1992. Em 1997, o Governo adotou um pacote de reformas para permitir que as eleições de 1997 seguissem adiante com a participação de partidos de oposição, inclusive legislação que se comprometia com a revisão constitucional.<sup>66</sup>

Ao longo dos debates da reforma constitucional, grupos de direitos das crianças haviam defendido veementemente disposições para proteger crianças vulneráveis. Entre suas preocupações estava a situação de crianças de rua cujos pais não eram conhecidos, e cuja cidadania queniana consequentemente não podia ser estabelecida. O Quênia possuía um sistema nacional de carteira de identidade desde antes da independência; sem a prova da cidadania de um dos pais é praticamente impossível obter uma carteira de identidade, e, sem essa carteira, é impossível operar na economia formal e exercer muitos direitos básicos.

Um esboço inicial de proposta de nova Constituição apresentada pela Comissão de Revisão da Constituição do Quênia, em 2002, incluía previsões de que toda criança tinha o direito à nacionalidade, e que “uma criança encontrada no Quênia e que pareça ter menos de oito anos de idade, e cujos pais não sejam conhecidos, é presumidamente um cidadão do Quênia.” (O esboço também possibilitava que crianças adotadas fossem registradas como cidadãos quenianos).<sup>67</sup> O dispositivo proposto valeu-se de modelos internacionais, principalmente aqueles aplicados em Uganda e no Gana,<sup>68</sup> para sustentar que crianças mais velhas, e não apenas bebês, deveriam se beneficiar de uma previsão sobre crianças com pais desconhecidos.<sup>69</sup>

Essa linguagem sobre crianças desconhecidas permaneceu em esboços subsequentes da Constituição proposta e não era controversa, embora muitos outros elementos da carta proposta tenham sido intensamente debatidos. Uma versão da Constituição que incluía muitas alterações

---

66 Lei de Revisão da Constituição do Quênia, 1997. Ver geralmente, P.L.O. Lumumba, Morris Kiwinda Mbondenyei, e Steve O. Odera, *The Constitution of Kenya: Contemporary Readings*, LawAfrica Publishing Ltd, 2014.

67 The People’s Choice. The Report of the Constitution of Kenya Review Commission, 18 de setembro de 2002, Volume Two, The Draft Bill to amend the Constitution, seções 22 e 37(5).

68 A Seção 8 da Lei de Cidadania de Gana de 2000 declara: “Uma criança de não mais do que sete anos de idade encontrada em Gana cujos pais não sejam conhecidos é presumidamente um cidadão de Gana de nascença.” A Seção 13(1) da Lei de Cidadania e Controle de Imigração de Uganda, 1999, estabelece: (1) “Uma criança de não mais do que cinco anos de idade encontrada em Uganda cujos pais não sejam conhecidos é presumidamente um cidadão de Uganda de nascença.”

69 Isso também está alinhado com a recomendação de que esse tipo de previsão “se aplique a todas crianças pequenas que ainda não sejam capazes de comunicar corretamente informações relativas à identidade de seus pais ou seu local de nascimento.” Vide nota 3, *Diretrizes sobre Apatridia No. 4 do ACNUR*.

conduzidas pelo Governo foi rejeitada pelos votantes quenianos em 2005.

Em 2009 e 2010, um Comitê de Peritos se reuniu para analisar a Constituição mais uma vez. Entretanto, quando o primeiro esboço da constituição apresentado por um Comitê de Peritos foi publicado para comentários, o dispositivo sobre “crianças abandonadas” se tornou alvo de forte oposição, em alguns casos por parte daqueles que se opunham ao esboço por outros motivos. Alguns políticos e representantes de certos grupos ligados à Igreja se opuseram à inclusão do dispositivo sobre crianças abandonadas, sustentando que ele criaria oportunidade para traficantes trazerem crianças para adquirirem cidadania no Quênia, particularmente da Somália.

O Comitê Parlamentar Seleto que revisou as propostas do Comitê de Peritos então alterou o texto proposto para criar o direito de crianças abandonadas pedirem a cidadania, ao invés de obterem a cidadania automaticamente. Entretanto, o Comitê restaurou a atribuição automática de cidadania e superou as objeções, ao acrescentar ao esboço uma previsão segundo a qual a cidadania poderia ser revogada se posteriormente viesse à tona, em algum outro lugar, a cidadania da criança abandonada.<sup>70</sup>

Durante esse período, organizações de direitos humanos haviam chamado a atenção para a situação de determinados grupos étnicos que lutavam para obter reconhecimento como cidadãos quenianos, apesar de sua falta de conexão significativa com qualquer outro Estado. A discriminação sofrida pelos núbios residentes em Kibera, o maior assentamento informal de Nairóbi, era especialmente preocupante. De origem sudanesa, os núbios haviam sido recrutados pelo exército britânico, e então se estabeleceram no Quênia antes da independência. Foram iniciadas demandas em seu benefício no Quênia, em 2003; perante a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR), em 2006; e perante o Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ACERWC), em 2009.

O ACERWC decidiu esse caso apenas em 2011<sup>71</sup> (observando que “ser apátrida enquanto criança é geralmente a antítese dos melhores interesses da criança”<sup>72</sup>), enquanto a ACHPR deu sua decisão

---

70 Final Report of the Committee of Experts on Constitutional Review, 11 de outubro de 2010, Seções 5.2.1 e 8.5; entrevistas com Bobby Mkangi (membro do Comitê de Peritos) e Tom Kagwe (membro do mais amplo Grupo de Referência), Nairobi, 5 e 6 de agosto de 2015. A possibilidade de revogação foi incluída no Artigo 17(2).

71 Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança, Comunicação No.002/2009, *Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative on behalf of children of Nubian descent in Kenya vs. Kenya* (o “caso das Crianças Núbias Quenianas”), decisão tomada em 22 de março de 2011.

72 Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança, *Nubian Minors v. Kenya*,

apenas em 2015,<sup>73</sup> mas estes casos deixaram a injustiça da situação dos núbios e outros grupos similares, em grande medida, exposta ao conhecimento público. Relatórios da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Quênia<sup>74</sup> e de ONGs de direitos humanos<sup>75</sup> destacaram os diversos desafios enfrentados por minorias em matéria de documentação.

Uma vez que os princípios básicos tinham sido estabelecidos pela Constituição de 2010, a Lei de Cidadania e Imigração de 2011 (Lei de 2011), que substituiu a legislação nacional de 1963, detalhou os procedimentos a serem seguidos. O Artigo 9º da Lei de 2011 estabeleceu um procedimento para a apresentação de uma criança com pais desconhecidos que aparente ter menos de oito anos de idade ao departamento governamental responsável por crianças, que então investigaria as origens e a identidade da criança. Se a identidade da criança não pudesse ser estabelecida, o Artigo 9º estabeleceu que o departamento “deve apresentar a criança encontrada aos Tribunais da Infância e obter medidas para a determinação da idade, nacionalidade, residência e parentesco da criança,” e depois disso o tribunal deve emitir uma ordem determinando que a criança seja considerada presumidamente um cidadão de nascença, ou qualquer outra ordem que entenda adequada.<sup>76</sup>

Os tribunais da infância haviam sido estabelecidos pela Lei de Infância de 2001 como divisões especiais das cortes de magistrados com menos procedimentos formais e uma ênfase nos melhores interesses da criança. A legislação de implementação das disposições constitucionais também criou uma via para que populações apátridas de longa data pedissem a cidadania.<sup>77</sup>

Embora a implementação do dispositivo sobre as crianças abandonadas (assim como outras disposições relativas a pessoas apátridas) fosse lenta, até 2015 alguns tribunais da infância haviam

---

Decisão, 22 de março de 2011.

73 Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Comunicação 317/2006, *The Nubian Community in Kenya v. Kenya*, decisão adotada em 28 de fevereiro de 2015 (publicada em maio de 2016).

74 Comissão Nacional de Direitos Humanos do Quênia, *An Identity Crisis? Study on the Issuance of National Identity Cards in Kenya*, 2007; Comissão Nacional de Direitos Humanos do Quênia, *Out of the Shadows: Towards Ensuring the Rights of Stateless Persons and Persons at Risk of Statelessness in Kenya*, 2010.

75 Por exemplo, Comissão de Direitos Humanos do Quênia (uma ONG estabelecida antes da KNCHR), *Foreigners at Home: The Dilemma of Citizenship in Northern Kenya*, 2009. O Citizenship Rights in Africa Initiative, um agrupamento informal de ONGs pan-africanas, também fez amplas propostas sobre o texto de 2010, disponíveis em <http://citizenshiprightsfrfrica.org>.

76 *Lei de Cidadania e Imigração do Quênia*, 2011, Seção 9. The Child Welfare Society of Kenya, previamente uma ONG, foi indicada como uma corporação estatal responsável pela assistência às crianças abandonadas ou separadas, embora desprovida de um mandato específico em matéria de cidadania, por meio do The Child Welfare Society of Kenya Order, Legal Notice No. 58, 2014.

77 *Lei de Cidadania e Imigração do Quênia*, 2011, Seções 15 e 16; Legal Notice No. 178, Prorrogação de Tempo.

começado a emitir ordens no caso de crianças abandonadas levadas aos mesmos por oficiais dos departamentos locais de infância, pelo menos em Nairóbi. Procedimentos para crianças mais velhas ainda precisam ser estabelecidos.<sup>78</sup>

Outras reformas legislativas também continuam pendentes. Em 2011, o Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança decidiu em seu primeiro julgamento, relativamente à situação de crianças núbias quenianas, que as reformas constitucionais de 2010 não estavam alinhadas com as obrigações do Quênia, conforme a Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança, particularmente por deixar de possibilitar a aquisição da cidadania queniana à criança à qual não seja conferida nacionalidade à nascença por nenhum outro Estado.<sup>79</sup>

## Chile

### CRIANÇAS NASCIDAS DE PAIS COM STATUS “EM TRÂNSITO”

- Como a maior parte dos demais países nas Américas, a lei de nacionalidade do Chile está fundada na aquisição de nacionalidade com base no nascimento no território. Há uma exceção para crianças cujos pais sejam diplomatas de outro país ou que possuam o status de “estrangeiro em trânsito”; essas crianças poderão optar pela nacionalidade ao se tornarem maiores.

- Modificações administrativas na lei chilena ampliaram a definição da categoria “em trânsito”, impedindo algumas crianças nascidas no Chile de adquirirem a nacionalidade de forma automática. Entretanto, a Suprema Corte reiteradamente decidiu que a categoria “em trânsito” era limitada a filhos de turistas e de membros de tripulação.

- Em 2014, propostas de alteração da lei que restringiriam a aquisição de cidadania à nascença foram retiradas após protestos, e o Registro Civil confirmou a definição estabelecida pela Suprema

---

78 Entrevistas, Departamento de Infância de Nairóbi, 6 de agosto de 2015.

79 O Artigo 6(4) da Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança estabelece que “Estados Partes da presente Carta devem se comprometer a assegurar que sua legislação Constitucional reconheça os princípios segundo os quais uma criança deve adquirir a nacionalidade do Estado em cujo território ela tenha nascido se, ao tempo do nascimento da criança, não lhe for concedida nacionalidade por qualquer outro Estado de acordo com suas leis.” Vide nota 72, Caso das Crianças Núbias Quenianas, ACERWC. Ver também *Comments on the Citizenship Provisions of the Draft Kenyan Constitution (rascunho datado de 23 de fevereiro de 2010)*, Citizenship Rights in Africa Initiative, 5 de março de 2010; *Kenya: Submission to the Task Force on Citizenship and Related Provisions of the Constitution*, Citizenship Rights in Africa Initiative, 13 de abril de 2011; *Kenya: Comments on the draft Citizenship and Immigration Bill, 2011*, Citizenship Rights in Africa Initiative, 17 de maio de 2011.

Corte. Qualquer criança que tivesse sido afetada pelas interpretações anteriores da expressão “estrangeiro em trânsito” puderam requerer que sua situação fosse retificada.

## **CRIANÇAS NASCIDAS DE CIDADÃOS NO EXTERIOR**

- Até 1980, crianças nascidas de nacionais chilenos no exterior não adquiriam a nacionalidade chilena se eles ou seus pais não estabelecessem residência no Chile.
- Em 1980, foi introduzida a exigência de um período de residência de 1 ano no Chile para todas as crianças nascidas no exterior. Após a restauração da democracia no Chile, em 1990, muitos filhos de exilados do país durante a ditadura militar protestaram contra essa exclusão.
- Importantes reformas constitucionais em 2005 possibilitaram a aquisição automática de nacionalidade por uma criança nascida no estrangeiro, desde que pelo menos um dos pais ou avós tivesse adquirido nacionalidade por nascimento no Chile ou por meio de naturalização.

### **Crianças nascidas de pais com status “em trânsito”**

Como a maior parte dos demais países nas Américas, a lei de nacionalidade do Chile está fundada na aquisição de nacionalidade com base no nascimento no território. O Artigo 10(1) da Constituição de 1980 estabelece que a nacionalidade chilena é conferida a: “Aqueles nascidos no território do Chile, à exceção daqueles filhos de estrangeiros que estejam no Chile a serviço de seu Governo, e aqueles filhos de estrangeiros em trânsito, que, porém, poderão optar pela nacionalidade chilena.”<sup>80</sup> O decreto regulamentar autoriza que essa opção seja feita por declaração dentro de um ano após a idade de 21 anos.<sup>81</sup>

Não há definição legal do que se pretende designar por “estrangeiro em trânsito” na Constituição. Na prática, o reconhecimento da nacionalidade chilena normalmente é feito quando um nascimento é registrado. No caso de uma criança de pais que sejam “estrangeiros em trânsito”, esse status (*hijo de extranjero transeúnte*) é anotado na entrada do registro de nascimento da criança, indicando que a criança não adquiriu a nacionalidade chilena. Cabe ao Departamento de Estrangeiros e Migração (*Departamento de Extranjería y Migración, ou DEM*), do Ministério do Interior, confirmar se uma

---

80 O Chile tem uma distinção entre nacionalidade (*nacionalidad*), usada para o vínculo jurídico com o Estado, e cidadania (*ciudadania*), que confere os direitos de participar na política e votar.

81 *Decreto No. 5.142 de 1960*, Art. 10. Apesar de revisado em 1981, o Decreto No. 5.142 ainda faz referência às disposições sobre cidadania da Constituição de 1925, criando certo espaço para confusão.

criança nascida no Chile é um nacional ou não.<sup>82</sup>

Em 1982, o Registro Civil chileno expediu uma ordem de serviço segundo a qual “em trânsito” significava uma pessoa que fosse um membro de tripulação, um turista, ou uma pessoa com status irregular de migração que tivesse passado menos de um ano no país. A partir de 1996, a definição de “estrangeiro em trânsito” foi bastante alargada, quando uma nova instrução incluiu o filho de qualquer pessoa que estivesse em situação de migração irregular no país. Em 2002, a definição foi novamente alterada, para incluir aqueles cujo requerimento de residência tivesse sido rejeitado ou que tivessem sido expulsos do país.

Entretanto, a Suprema Corte reiteradamente decidiu que o filho de um migrante irregular adquiriria nacionalidade à nascença na maior parte dos casos (quando os pais demonstrassem que, ao tempo do nascimento, eles não estavam em trânsito no país, mas tinham a intenção - “*vocación*” - de permanecer), e que as únicas categorias claramente excluídas eram turistas e membros de tripulação.<sup>83</sup>

Apesar das modificações administrativas na definição, o número de crianças oficialmente documentadas como tendo pais em trânsito se manteve relativamente estável, de 100 – 300 crianças por ano. Não se sabia quantas delas também eram apátridas.<sup>84</sup>

Em 2014, o Registro Civil expediu duas resoluções sobre a orientação do DEM, que declarou – na linha da definição estabelecida pela Suprema Corte – que apenas as certidões de nascimento dos filhos de turistas ou membros de tripulação registrariam o status “em trânsito” de seus pais. Qualquer outra criança com essa anotação já registrada na entrada do registro de nascimento poderia pedir ao Registro Civil que a mesma fosse removida.<sup>85</sup>

Além disso, em agosto de 2014, um grupo de senadores, liderados por Isabel Allende, do Partido Socialista, mas incluindo membros da oposição, propuseram um projeto de lei para alterar a

---

82 Ministerio de Justicia, Servicio de Registro Civil e Identificación, Resolución número 102 exenta, de 2015. – Sobre inscripción de nacimiento con anotación de hijo extranjero transeúnte y deja sin efecto resoluciones N° 3.207 y N° 3.509 exentas, de 2014.

83 A jurisprudência de Suprema Corte é reunida no website da *Dirección de Estudios de la Corte Suprema*: <http://goo.gl/tq5SiB>. Ver também Rodrigo Godoy Araya, *Comentarios de jurisprudencia de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional sobre derechos humanos de las personas migrantes durante el año 2013*, Anuario de Derechos Humanos, No. 10, 2014, página 139-150.

84 Estatísticas sobre *Hijos de extranjero Transeúntes* fornecidas pelo Diretório de Nacionalidade Chileno, julho de 2015.

85 Servicio de Registro Civil e Identificación Dirección Nacional, *Instruye sobre anotación que indica*, Resolución Núm. 3.207 exenta, 8 August 2014 and Resolución Núm. 3.509 exenta, 1 September 2014, ambas no Diario Oficial Núm. 40.977, Año CXXXVII – N° 815.596 (M.R.), 8 de outubro de 2014.

Constituição, autorizando os pais de uma criança nascida no Chile a optar pela nacionalidade chilena em nome da criança a qualquer tempo, sem esperar até a maioridade, e independentemente do status migratório dos pais.<sup>86</sup> Na Câmara de Deputados, foi apresentado outro projeto de lei sobre a interpretação da referência constitucional ao *transeúnte*, confirmando as decisões da Suprema Corte no sentido de que o termo se refere apenas a turistas e membros de tripulação, e não incluía qualquer restrição dos direitos de nacionalidade de crianças cujos pais tivessem qualquer outro status migratório.<sup>87</sup>

Em 2015, o Registro Civil ajustou suas resoluções de 2014 com base nos critérios administrativos adotados pelo DEM, mantendo a decisão de que apenas os filhos de turistas e membros de tripulação seriam registrados como “em trânsito”, mas agora permitindo que aqueles afetados pelas interpretações anteriores do termo “estrangeiro em trânsito” que desejassem corrigir o registro pudessem ser encaminhados ao DEM para confirmação de nacionalidade.<sup>88</sup> Uma nova proposta de lei sobre migração com alterações à definição de *transeúnte* aparentemente também esteve sob discussão no Governo (não pública em fevereiro de 2017).<sup>89</sup>

Em setembro de 2016, o ACNUR, o DEM, o Registro Civil, o Instituto Nacional de Direitos Humanos (INDH), a *Clinica* de Migrantes e Refugiados da Universidade Diego Portales, a Universidade Alberto Hurtado e o Serviço Jesuíta para Migrantes lançaram um projeto-piloto para identificar pessoas que tivessem sido registradas como prole de estrangeiros em trânsito, com o objetivo de confirmar sua nacionalidade chilena. O projeto também buscava identificar possíveis falhas e melhorar os procedimentos existentes de confirmação de nacionalidade. Ao final de novembro de 2016, 80 crianças estavam no processo de confirmação de sua nacionalidade.

## **Crianças nascidas de nacionais no exterior**

---

86 Senado de Chile, *Proyecto de reforma constitucional*, Boletín N° 9.500-17, 12 August 2014; ver também Senate Press Release, *Niños de extranjeros nacidos en Chile: podrían optar a nacionalidad: Un grupo transversal de senadores redactaron un proyecto en esa dirección, el que será analizado por los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos*, 15 de setembro de 2014.

87 Cámara de Diputados, *Proyecto de ley interpretativa de la constitución*, Boletín N° 9831- 07, 6 de janeiro de 2015.

88 Servicio de Registro Civil e Identificación Dirección Nacional, *Sobre inscripción de nacimiento con anotación de hijo de extranjero transeúnte y deja sin efecto resoluciones n° 3.207 y n° 3.509 exentas*, de 2014, Resolución Núm. 102 exenta, 20 de março de 2015, Diario Oficial, Núm. 41.121, Año CXXXVIII – N° 815.596 (M.R.), 31 de março de 2015.

89 Governo do Chile, *Iniciativas y avances del Departamento de Extranjería y Migración 2014-2015*, 2014.

Antes das reformas constitucionais adotadas em 2005, a apatridia era historicamente um risco maior para os filhos de nacionais chilenos nascidos no exterior. Até 1980, essas crianças apenas adquiriam a nacionalidade chilena de forma automática se um de seus pais estivesse a serviço do Estado chileno, ou se os pais – ou a criança, ao alcançar a maioridade – estabelecessem residência (*avecindarse*) no Chile.<sup>90</sup> Em 1980, a Constituição foi alterada para exigir que todas as crianças nascidas no exterior tivessem um período de pelo menos um ano de residência estabelecida no Chile.<sup>91</sup> Entretanto, com a restauração da democracia em 1990, os filhos daqueles exilados do Chile durante a ditadura militar protestaram contra a injustiça dessa regra, que os excluía da nacionalidade chilena, já que havia sido impossível para eles estabelecer residência no Chile durante aquele período.

Em 2005, alterações às disposições sobre nacionalidade foram introduzidas como parte de um conjunto bem mais amplo de reformas para fortalecer a democracia Chilena, defendido por muitos anos pela coalizão pró-democracia, *Concertación de Partidos por la Democracia* (CPD).<sup>92</sup> Com relação à nacionalidade, a proposta inicial da CPD era simplesmente permitir a transmissão ilimitada de nacionalidade a crianças nascidas no exterior.

Nessas discussões, o comitê constitucional do parlamento considerou o direito internacional de direitos humanos, inclusive a Declaração Universal de Direitos Humanos, as convenções de direitos humanos da ONU<sup>93</sup> e o Artigo 20 sobre o direito à nacionalidade da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assim como o direito comparado de outros países latino-americanos, França, Portugal, Itália e Espanha. Também ouviu a opinião especializada de acadêmicos jurídicos e representantes do executivo, e considerou a proposta do Comitê de Direitos Humanos, Nacionalidade e Cidadania do Senado.

O Comitê discutiu várias opções. Estas incluíam a transmissão ilimitada de nacionalidade àqueles nascidos no exterior, a exigência de uma declaração perante autoridades competentes e prova de

---

90 Constituição de 1925, Artigo 5º(2).

91 Constituição de 1980, Artigo 10(3), antes da alteração de 2005.

92 As reformas de 2005 reduziram a influência militar na política e aumentaram o controle civil sobre as forças armadas, reduziram o mandato presidencial de seis para quatro anos, eliminaram assentos de senadores nomeados, e removeram da constituição as regras do sistema eleitoral para viabilizar a reforma mais facilitada. Claudio A. Fuentes, *A Matter of the Few: Dynamics of Constitutional Change in Chile, 1990–2010*, Texas Law Review, Vol. 89, 2011, página 1741-1775.

93 O Chile, todavia, não é parte da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 ou da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961.

nacionalidade do pai, limitações ao número de gerações por meio das quais a nacionalidade poderia ser transmitida, e a remoção da previsão de que uma pessoa naturalizada em outros lugares perderia a nacionalidade chilena (exceto onde tratados bilaterais dispusessem o contrário).<sup>94</sup>

Eventualmente, decidiu-se que a extensão ilimitada de nacionalidade por *jus sanguinis* àqueles nascidos no exterior ia mais longe do que o necessário para reparar a injustiça daqueles nascidos no exílio. A formulação final criou um limite de duas gerações para a transmissão automática de nacionalidade àqueles vivendo fora do país. A Constituição alterada possibilitou a aquisição automática de nacionalidade por uma criança nascida no exterior, desde que pelo menos um de seus pais ou avós tivesse adquirido a nacionalidade pelo nascimento no Chile ou por naturalização; tanto a primeira quanto a segunda geração nascidas no exterior adquiriam assim a nacionalidade de forma automática, sem qualquer exigência de estabelecer residência no Chile.<sup>95</sup> Não havia necessidade para que os pais da criança nascida no exterior provassem que a criança era apátrida: o direito à nacionalidade chilena se aplicava independentemente do direito potencial da criança a outra nacionalidade. Ao mesmo tempo, o veto à nacionalidade dupla foi removido.<sup>96</sup>

[Imagem]

Iliana e sua família são parte de um projeto-piloto no Chile, que visa identificar pessoas que foram registradas como descendentes de “estrangeiros em trânsito”, para ajudá-los a confirmar sua nacionalidade chilena. © ACNUR/ David Alarcón, novembro de 2016.

O impacto da reforma de 2005 foi imediato, desencadeando um acentuado aumento nos requerimentos de nacionalidade chilena a partir do exterior, que subiu 29 por cento entre 2005 (17.243 pedidos) e 2006 (22.248 pedidos), e continuou a subir desde então.<sup>97</sup> Na época, estimou-se que mais de 850.000 chilenos e seus filhos estavam morando no exterior (metade deles na Argentina), e que, desse número, pouco mais de 55 por cento havia nascido no Chile. Dentre

---

94 *Historia de la Ley N° 20.050: Modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica*, Biblioteca del Congreso Nacional, 26 de agosto de 2005; *Historia de la Ley: Constitución Política de la República De Chile De 1980: Artículo 10 – Son chilenos*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

95 Constituição de 1980, Artigo 10, como alterado pela Lei N° 20.050, 26 de agosto de 2005.

96 Artigo 11, tal como alterado.

97 *Santiago Times* (Fonte: *El Mercurio*), *More Foreigners Apply For Chilean Citizenship*, 22 de junho de 2009.

aqueles que tinham mais de 15 anos de idade, quase 40 por cento não possuía a nacionalidade chilena ou não sabia se a possuía. A porcentagem era mais alta para aqueles com menos de 30, principalmente naqueles países que não tinham um tratado de dupla nacionalidade com o Chile.<sup>98</sup> Uma quantidade desconhecida de indivíduos nesse grupo, principalmente aqueles não nascidos em outros países da América do Sul ou do Norte que aplicassem o *jus soli*, teria se tornado apátrida.<sup>99</sup>

As reformas constitucionais de 2005 diminuíram em grande medida o risco de apatridia entre crianças nascidas no exterior de nacionais chilenos. A regra básica do *jus soli* no Chile já assegura um grau abrangente de proteção contra a apatridia para aqueles nascidos no território.<sup>100</sup> Entretanto, a lei ainda não contém proteções expressas contra a apatridia. Além disso, o Chile ainda não aderiu a qualquer uma das convenções sobre apatridia. Em especial, persiste uma necessidade de proteção para crianças nascidas no exterior sem um pai ou avô nascido no Chile, ou que tenha adquirido nacionalidade por meio de naturalização.

---

98 Enfoque Estadístico, Instituto Nacional de Estadísticas, *Registro de Chilenos en el Exterior Principales Resultados*, agosto de 2005.

99 O Comitê dos Direitos da Criança saudou as reformas, mas observou que os filhos de estrangeiros sem residência legal no Chile continuavam em risco de apatridia. *Concluding observations: Chile*, UN Doc. CRC/C/CHL/CO/3, 23 de abril de 2007.

100 As regras básicas de *jus soli* estão sujeitas a exceções pontuais relativamente às crianças nascidas no Chile de países com o status *em trânsito* (explicado no texto acima).