

ALGUNS PROBLEMAS RELATIVOS À NACIONALIDADE DOS RESIDENTES DE MACAU

Wu Jian Fan *

*Investigador do Instituto de Direito da Faculdade
de Tecnologia e Ciências Sociais da República Popular da China*

O problema da nacionalidade dos residentes de Macau é uma questão importante que se relaciona com os próprios interesses de todas as pessoas de Macau. O referido problema relaciona-se ainda com a história, o qual possui uma grande complexidade nessa questão.

Este problema deverá ser solucionado de acordo com o disposto na Lei de Nacionalidade da China, na Lei Básica da RAEM, e tendo em conta a política do governo da China relativa ao problema da nacionalidade dos residentes de Macau e com as questões dos benefícios associados à transição, à estabilidade e ao desenvolvimento de Macau.

Em Dezembro de 1998, sob proposta do seu Comité Permanente, a Assembleia Popular Nacional, aprovou as “Notas Explicativas” sobre a aplicação da Lei de Nacionalidade da República Popular da China na RAEM. Estas notas preocuparam-se, sobretudo, com a situação histórica e actual de Macau e, ao mesmo tempo, em cumprir integralmente os princípios básicos contidos na Lei da Nacionalidade, criando mecanismos ordinários e flexíveis relativos aos problemas de nacionalidade dos residentes da RAEM. Tais “Notas Explicativas” são, pois, dotadas de validade jurídica.

* Texto apresentado em 21 de Maio de 1999, para ser incluído no “Projecto de Estudos Sobre a Lei Básica da RAEM”, da responsabilidade do Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, inicialmente previsto para ser concluído em finais de 1999, que por razões editoriais, se optou por publicar com destaque no presente número do Boletim.

A Lei da Nacionalidade da China conjugada com as referidas “Notas Explicativas” do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional fornecem os fundamentos jurídicos necessários para a resolução dos problemas relativos à nacionalidade dos residentes da RAEM.

1. O PROBLEMA DE NACIONALIDADE DOS CHINESES DA RAEM

Macau foi, desde sempre, território da China, sendo que os residentes chineses de Macau constituem 95% da população global de Macau. Sob a administração portuguesa, os residentes chineses de Macau têm sido considerados nacionais portugueses e, por tal, os governos de Macau e de Portugal emitiram passaporte português a cento e tal mil residentes chineses. O governo da China nunca aceitou esta posição dos governos de Macau e de Portugal, pois sempre considerou que, sendo Macau território chinês, os residentes chineses de Macau seriam cidadãos chineses e não cidadãos chineses que viviam num país estrangeiro.

Na Declaração Conjunta assinada pelos governos chinês e português em 1987, o Memorandum do governo chinês dirigido ao governo português expunha a posição do governo chinês sobre tal matéria. Aí se estipulou que “os habitantes de Macau, abrangidos pela Lei da Nacionalidade da República Popular da China têm a cidadania chinesa, independentemente do facto de serem ou não possuidores de documentos de viagem ou documentos de identidade portugueses”.

De acordo com o artigo 4º da Lei da Nacionalidade “um indivíduo nascido na China cujos progenitores, ou um deles, sejam cidadãos chineses tem nacionalidade chinesa”. Assim, e de acordo com esse preceito, existem duas vias que determinam o critério da nacionalidade de um cidadão chinês: a nacionalidade dos pais e o local de nascimento do próprio interessado.

O referido princípio não tem suscitado problemas no que respeita à sua aplicação em Macau; o problema reside na sua redacção. Isto é, enquanto Macau esteve sob a administração colonial de Portugal aplicou-se a Lei da Nacionalidade de Portugal. Contudo, os chineses de Macau sabiam que eram chineses, mas relativamente à sua nacionalidade, muitos deles não sabiam se eram de nacionalidade chinesa ou portuguesa, desconhecendo também a nacionalidade dos seus pais. Assim, se se aplicasse rigorosamente a Lei da Nacionalidade da China, devia-se previamente determinar a nacionalidade dos seus avós e bisavós, e isso complicava a situação. As “Notas Explicativas” do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional mantiveram o princípio da conjugação da ascendência com a do local de nascimento, mas alteraram a sua redacção de “(...) cujos progenitores, ou um deles, sejam cidadãos chineses” para “(...) se tivesse ascendência chinesa”. De acordo com as explicações constantes daquela nota, os chineses de Macau podem justificar a sua nacionalidade chinesa mediante a sua ascendência chinesa. Assim, não necessitam de voltar às gerações passadas

para o fazer. Este é o método actual e o mais simples para resolver os problemas da nacionalidade dos residentes chineses em Macau.

A noção da “ascendência chinesa” tem, contudo, um conteúdo muito amplo. A China é um país formado por várias etnias, sendo que as pessoas pertencentes a estas etnias são cidadãos chineses e possuem ascendência chinesa. Independentemente de se pertencer ou não à etnia Han, desde que a sua origem ancestral seja chinesa, possui-se ascendência chinesa. Assim, é óbvio que, quem tenha cem por cento de ascendência chinesa possui ascendência chinesa, mas também, quem possua uma parte de ascendência chinesa é também considerado como tendo ascendência chinesa. As noções de “ascendência chinesa” e “chinesa” existem nos textos de lei de Hong Kong e Macau, e não são estranhas para nós. Em termos gerais, não seria difícil recorrer a estas noções para certificar a ascendência chinesa de uma pessoa. É óbvio que não se podem excluir as situações especiais que apresentam dificuldades, mas mediante uma análise concreta podemos encontrar a solução pois, a partir de agora, pode, através de Lei ou Regulamento Administrativo da RAEM, regular-se a certificação da ascendência chinesa dos residentes chineses em Macau.

O governo da China consagrou uma política especial para os residentes de Macau, que são cidadãos chineses, permitindo que esses continuem a utilizar o passaporte de Portugal ou de qualquer outro país estrangeiro nas suas viagens ao exterior. A Lei da Nacionalidade Chinesa não admite a dupla nacionalidade, pelo que, após o retorno do exercício da soberania de Macau, os cidadãos chineses que eram residentes de Macau não podiam utilizar o seu passaporte estrangeiro. Todavia, o governo da China, atendendo ao facto de as pessoas de Macau se deslocarem com regularidade e frequência ao estrangeiro, por razões comerciais ou pessoais, consagrou uma excepção, a fim de manter a estabilidade e o normal desenvolvimento de Macau.

O passaporte tem duas funções: primeira, é título de prova de nacionalidade; segunda, é um documento internacional de viagem. Nós não reconhecemos a primeira função do passaporte estrangeiro, sem prejuízo de aceitarmos a segunda. Nós não designamos os passaportes emitidos aos cidadãos chineses residentes em Macau pelo governo português ou por outros governos como verdadeiros passaportes, mas, tão só, como documentos de viagem.

Como documentos de viagem, cabe aos serviços consulares prestarem os serviços técnicos com vista à sua emissão e renovação podendo fazê-lo desde que não violem a Lei da RAEM. Os titulares destes documentos de viagem gozam dos direitos e benefícios atribuídos pelos mesmos, todavia, na RAEM e noutras regiões da China, não gozam do direito de protecção consular inerente à titularidade do referido documento.

Poderá colocar-se a questão de saber se a prática do governo chinês está conforme com direito e costumes internacionais? Poderá aquela prática suscitar conflitos internacionais?

Julgamos que a referida prática está conforme com o direito e costumes internacionais pois, após o governo chinês ter retomado o exercício de soberania sobre Macau, é ao abrigo da sua Lei da Nacionalidade que se define a nacionalidade chinesa dos residentes de Macau, sendo essa uma questão puramente interna e completamente integrada no âmbito da sua soberania. Um país soberano tem absoluta jurisdição relativamente aos cidadãos dentro da sua fronteira, independentemente da aplicação do princípio de territorialidade ou do princípio da lei pessoal. Obviamente, os serviços consulares estrangeiros não podem fornecer a protecção consular aos cidadãos chineses que sejam titulares dos respectivos passaportes estrangeiros, dentro da fronteira da China.

No que se refere aos casos de cidadãos chineses residentes em Macau, titulares de passaportes de países estrangeiros, que viajem para um terceiro país, e no qual ocorra uma situação de que necessitem de protecção consular quem deverá fornecer essa protecção?

Tudo vai depender da forma como este terceiro país determine a nacionalidade do titular do referido documento. De acordo com os costumes internacionais, deve analisar-se o documento que o interessado utilizou para entrar naquele país. Assim, sempre que ocorra um conflito de protecção consular, devemos recorrer às regras do direito e costumes internacionais.

2. O PROBLEMA DA NACIONALIDADE DO “MACAENSE”

“Macaense” é a denominação atribuída à especial colectividade do povo de Macau. Desde o século XVI, altura em que os portugueses chegaram a Macau, Macau tornou-se uma sociedade composta por chineses e ocidentais. Os portugueses que se fixaram em Macau casaram com os chineses ou com outros povos locais e, após várias gerações, formaram aquilo que se designa por colectividade “macaense”. Uma parte significativa dos “macaenses” tem, pois, ascendência portuguesa e chinesa. Na administração de Portugal, os “macaenses” eram historicamente considerados como cidadãos de Portugal. Após a transferência de soberania, ao abrigo da Lei de Nacionalidade da China, uma parte deles possui a qualidade de cidadão chinês porque possui a consanguinidade chinesa, pois, como vimos, as pessoas que têm a ascendência chinesa possuem a qualidade de cidadão chinês. Contudo, e devido ao facto de a Lei da Nacionalidade da China não reconhecer a dupla nacionalidade, após da transferência de soberania de Macau, o tratamento de problema da nacionalidade dos “macaenses” tornou-se um assunto preocupante.

No ano 1994, quando o Primeiro Ministro de Portugal visitou a China, os dirigentes dos dois governos trocaram opiniões relativamente a esta questão. O governo chinês exprimiu então o sentido de respeito pelos “macaenses”, assegurando que após da transferência de soberania de Macau, eles poderiam,

livremente, optar por uma das nacionalidades. O governo chinês não pretendeu assim impor-lhes a nacionalidade chinesa.

Ao abrigo da Lei Básica e da política ordinária do governo chinês, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional nas “Notas Explicativas” sobre a aplicação da Lei de Nacionalidade da China na RAEM, adoptou um tratamento flexível e abrangente relativo ao problema da nacionalidade dos “macaenses”. De acordo com o disposto do n.º 2 do artigo 1º das referidas notas, consagrou-se que “no caso de um residente da RAEM possuir ascendência chinesa e ascendência portuguesa pode, de acordo com a sua vontade, optar pela nacionalidade da República Popular da China ou pela nacionalidade da República Portuguesa. Determinada uma das nacionalidades, não pode possuir a outra nacionalidade”.

Deve sublinhar-se o facto de os “macaenses” poderem optar por uma nacionalidade de acordo com sua vontade. Deste modo, eles podem ou não optar por uma das nacionalidade, sendo certo que, desde que optem por uma nacionalidade, só podem ter a nacionalidade escolhida, não podendo, simultaneamente, possuir a outra nacionalidade. Isso é uma consequência necessária do facto de a Lei da Nacionalidade Chinesa não admitir a dupla nacionalidade. Deve, por outro lado, atender-se ainda ao facto de não estar previsto qualquer prazo para se optar por uma das nacionalidades. Ora, de acordo com os usos e costumes internacionais, a opção por uma nacionalidade tem normalmente um prazo determinado. Por exemplo, de acordo com o disposto na Convenção de dupla nacionalidade outorgada entre a China e a Indonésia, em 1955, no caso de se possuir a nacionalidade chinesa e indonésia, deverá optar-se por uma daquelas nacionalidades dentro do prazo de dois anos, contados do início de vigência da referida Convenção, renunciando-se à outra nacionalidade.

As “Notas Explicativas” não prevêem qualquer prazo relativo à opção de nacionalidade dos “macaenses”, devendo, por tal, entender-se que os macaenses podem efectuar a sua opção em qualquer momento, não se sujeitando a quaisquer limites temporais. Isto é, obviamente, uma prática mais favorável do que a dos usos e costumes internacionais.

Qual é então o estatuto jurídico dos “macaenses” antes da opção por uma das nacionalidades?

As “Notas Explicativas” regulam esta questão, consagrando que os macaenses gozam dos direitos consagrados pela Lei Básica da RAEM, excepto os direitos limitados pela Lei da Nacionalidade. Os direitos limitados pela Lei da Nacionalidade referem-se apenas aos direitos atribuídos aos cidadãos chineses residentes em Macau, nomeadamente os direitos de exercício de actividade política, o direito de participar na gestão dos assuntos do país ou o direito de exercer cargos públicos no governo da RAEM. O Capítulo III da Lei Básica consagra que os direitos e liberdades dos residentes de Macau não estão limitados

pela Lei da Nacionalidade, não havendo dúvidas que os “macaenses” beneficiam destes direitos antes da opção por uma das nacionalidades. Seguindo de perto o teor das “Notas Explicativas”, podemos ver que os “macaenses” gozam do estatuto jurídico de residentes de Macau, mas não de nacionalidade chinesa, isto é, antes da opção por uma das nacionalidades, os “macaenses” gozam de direito de residência, liberdade de entrada e saída de Macau, bem como dos outros direitos, podendo assim, livremente trabalhar e viver em Macau.

3. O PROBLEMA DA NACIONALIDADE DOS “EMIGRANTES REGRESSADOS”

Os “emigrantes regressados” são os residentes de Macau que emigraram para o exterior e adquiriram uma nacionalidade estrangeira e que posteriormente regressaram a Macau a fim de aqui fixarem a sua residência.

A Lei da Nacionalidade da China prevê que “o cidadão chinês que fixe residência no estrangeiro e requeira ou adquira nacionalidade estrangeira, perde automaticamente a nacionalidade chinesa” (artigo 9º). Muitos “emigrantes regressados” ao tomarem conhecimento deste preceito, recearam que a posse de passaporte estrangeiro, conduziria à perda da sua qualidade de cidadão chinês. Na verdade, muitos não conheciam o teor das “Notas Explicativas” sobre a aplicação da Lei da Nacionalidade da China na RAEM e da necessidade de um procedimento, para a aplicação do artigo 9º da Lei da Nacionalidade, procedimento esse que depende dos próprios interessados. Assim, desde que eles não se declarem como estrangeiros perante os Serviços de Migração ao entrar em Macau e, posteriormente, não se declarem como estrangeiros perante os órgãos competentes de requisição da nacionalidade na RAEM, eles são considerados como cidadãos chineses, continuando a gozar do direito de residência na RAEM. De contrário, se algum “emigrante regressado” se declarar como estrangeiro perante os Serviços de Migração ao entrar em Macau ou, posteriormente, se declarar como estrangeiro perante os órgãos competentes de requisição de nacionalidade na RAEM, aí assim, o artigo 9º da Lei de Nacionalidade produzirá os seus efeitos e o sujeito perderá, automaticamente, a nacionalidade chinesa.

Em regra, a alteração de nacionalidade é efectuada mediante um requerimento, no qual, o interessado apresenta junto do órgão competente, as razões que fundamentam o seu pedido de desistência de nacionalidade chinesa. Na RAEM, a alteração da nacionalidade não necessita deste procedimento. Basta que o interessado declare ao órgão competente, mediante um pedido por escrito, a sua vontade de alterar a sua nacionalidade cabendo, tão só, àquele órgão conferir a validade do referido pedido, isto é, homologá-lo, sem necessidade de averiguar se o declarante tem ou não motivos legítimos para alterar a respectiva nacionalidade. Na prática, a declaração de alteração da nacionalidade confere a

oportunidade aos cidadãos chineses residentes em Macau de optarem pela qualidade em que pretendem residir na RAEM.

Os “emigrantes regressados” que declarem a modificação da sua nacionalidade, não vêm também afectado o seu direito de residência na RAEM podendo, em qualquer momento, ao regressar a Macau para fixar a sua residência, efectuar a referida declaração. Se eles regressarem a Macau antes da transferência de soberania e efectuarem a declaração após a instauração da RAEM, a modificação da nacionalidade não lhes altera em nada os seus direitos de residência. Do ponto de vista da qualidade de nacionalidade, desde que o órgão responsável homologue o seu pedido, eles não são mais considerados cidadãos chineses, mas sim cidadãos portadores de uma outra nacionalidade. Do ponto de vista da qualidade de residente, uma vez que eles já adquiriram o direito de residência nos termos da lei de Macau, anterior à transferência de soberania, após esta, não lhes poderão ser retirados quaisquer direitos de que já fossem titulares. Enquanto residentes de Macau eles continuam pois, nos termos da lei, a gozar do direito de residência, embora passem a residir em Macau com nacionalidade diferente da chinesa.

Se os “emigrantes regressados” efectuarem a declaração de modificação de nacionalidade após a transferência de soberania de Macau, a sua qualidade de residente deve ser determinada pela Lei Básica. Ao abrigo do disposto na Lei Básica, uma condição necessária para que os não nacionais chineses adquiram o direito de residência na RAEM é considerar Macau como sendo o seu domicílio permanente. Assim, se os “emigrantes regressados” saíram de Macau há muito tempo e deixaram de considerar Macau como sendo o seu domicílio permanente, então perderam o seu direito de residência podendo, no entanto, entrar e sair livremente de Macau, sem estarem sujeitos às restrições de residência para trabalhar e viver em Macau.

O problema da nacionalidade dos residentes de Macau bem como o problema do seu direito de residência são questões jurídicas muito complexas. A fim de convenientemente se dar resposta a este problemas torna-se imprescindível o aperfeiçoamento da legislação existente. As “Notas Explicativas” sobre aplicação da Lei da Nacionalidade efectuadas pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e os Pareceres da Comissão Preparatória da RAEM relativos ao direito de residência são alguns dos Diplomas apresentados antes do estabelecimento da RAEM, todavia, para que o processo esteja completo, é necessário a criação de mais legislação que deverá ser aprovada após o estabelecimento da RAEM.

