



**UNHCR
ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados

#IBELONG



Mapeamento
DA APATRIDIA
em Portugal

Mapeamento **DA APATRIDIA** em Portugal



ACNUR Representação Regional para a Europa do Sul
Outubro 2018

Consultora: Dr. Ana Sofia Barros
Fotografia de capa: © ACNUR

Este documento é para distribuição geral. Todos os direitos reservados.
É autorizada a sua reprodução e tradução, exceto para fins comerciais,
desde que o ACNUR seja referenciado como fonte.

Layout and design: BakOS DESIGN

Conteúdo

Lista de abreviaturas	8
Sumário executivo	9
1. Introdução	11
1.1 Estrutura do Relatório.....	12
1.2 Definições e Âmbito	12
1.3 Metodologia	13
2. A apatridia no mundo	16
2.1 Causas da Apatridia.....	16
2.2 Consequências da Apatridia.....	18
2.3 O Contributo do ACNUR.....	19
3. A apatridia à luz do regime jurídico Português	20
3.1 Um Olhar sobre o Regime Jurídico Internacional e Regional	20
3.2 O Regime Jurídico Português da Nacionalidade	22
3.2.1 Evolução Histórica do Regime da Nacionalidade	22
3.2.2 As Fundações do Atual Regime Jurídico da Nacionalidade Portuguesa	24
3.2.2.1 A Constituição da República Portuguesa.....	24
3.2.2.2 Lei N.º 37/81, de 3 de Outubro.....	25
3.2.3. Análise de Normas Relativas à Nacionalidade com Relevância para a Apatridia	27
3.2.3.1 O Acesso à Nacionalidade Portuguesa	27
3.2.3.1.1 Aquisição originária da nacionalidade	27
3.2.3.1.2 Aquisição derivada da nacionalidade	29
3.2.3.2 A Perda da Nacionalidade Portuguesa	31
3.2.3.2.1 Renúncia.....	31

3.2.3.2.2	Perda com fundamento em falsa documentação	32
3.2.3.2.3	Outras formas de perda da nacionalidade portuguesa	34
3.2.3.2.4	Reaquisição da nacionalidade portuguesa por via de um regime de naturalização mais favorável	37
3.2.3.3	Impedimentos Legais à Aquisição de Nacionalidade Portuguesa	38
3.2.3.4	Normas Procedimentais	40
3.2.3.4.1	Prova documental.....	40
3.2.3.4.2	Recurso.....	43
3.2.4	Áreas onde o Regime Jurídico Português poderá ser Fortalecido	43
3.3	Os Direitos das Pessoas Apátridas no Regime Jurídico Português.....	45
3.3.1	A Constituição da República Portuguesa e o Princípio da Equiparação	45
3.3.2	Direito à Saúde.....	46
3.3.3	Direito à Segurança Social.....	46
3.3.4	Direito ao Emprego	47
3.3.5	Direito à Educação	47
3.3.6	Acesso à Justiça	47
3.3.7	Acesso a Documentos de Identificação e de Viagem.....	48
3.4	Conclusões e Recomendações	48
4.	A face da apatridia em Portugal.....	51
4.1	Uma Breve ‘História’ da Apatridia em Portugal	51
4.1.1	Informação Censitária.....	51
4.1.2	Dados Oficiais Recentes quanto à População Apátrida em Portugal	54
4.1.2.2	Pessoas que Obtiveram a Nacionalidade Portuguesa	54
4.1.2.3	Populações Residentes	55
4.1.2.4	Requerentes de Proteção Internacional.....	57
4.2	Vias de Identificação e Registo de Pessoas Apátridas	58
4.2.1	Registo de Nascimentos.....	59
4.2.2	Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional	60
4.2.3	Populações “In Situ” e Residentes.....	62
4.2.4	Crianças em Centros de Acolhimento.....	64
4.2.5	Pessoas Detidas	65
4.2.6	Vítimas de Tráfico	66
4.3	Desafios Enfrentados por Apátridas no Acesso aos Direitos Humanos	67
4.3.1	Requerentes de Asilo ou Beneficiários de Proteção Internacional que sejam Apátridas..	67
4.3.2	Populações Apátridas “In Situ” e Residentes	68
4.4	O Estabelecimento de um Procedimento para a Determinação da Apatridia	70
4.5	Conclusões e Recomendações	73

5. Notas conclusivas e recomendações	75
5.1 Notas Conclusivas	75
5.2 Recomendações	76
Anexos	80
ANEXO I: Interlocutores entrevistados para a investigação	80
ANEXO II: Causas e tipos de casos de (potencial) apatridia em Portugal	82

Lista de abreviaturas

ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CEDAW	Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CEPAC	Centro Padre Alves Correia
CIT	Centro de Instalação Temporária
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CEN	Convenção Europeia sobre a Nacionalidade
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ISS	Instituto da Segurança Social
JRS	Serviço Jesuíta aos Refugiados
NISS	Número de Identificação da Segurança Social
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos
PDA	Procedimento para a Determinação da Apatridia
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SNS	Serviço Nacional de Saúde
RIFA	Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo
UE	União Europeia

Sumário executivo

Portugal é Estado Parte das principais convenções internacionais e regionais com relevo para a apatridia. Em particular, Portugal ratificou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954¹ (Convenção de 1954) e a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia de 1961² (Convenção de 1961) em 2012.³ Portugal assumiu assim, a nível internacional, o compromisso de prevenir e reduzir a apatridia, bem como o de identificar e proteger pessoas apátridas. A legislação Portuguesa e práticas administrativas obedecem, em muitos aspetos, a tais exigências internacionais. Há, porém, margem para melhorias, sendo que a questão da identificação se afigura como a mais problemática.

A legislação Portuguesa não contém uma definição explícita de apátrida. No entanto, o sistema jurídico Português é um sistema monista, o que significa que a definição constante da Convenção de 1954 vigora na ordem interna. Deverá, ainda assim, assegurar-se que o conceito de apatridia e as suas implicações sejam devidamente compreendidos pelas entidades com competência para interpretar e aplicar a lei.

Não obstante o regime jurídico da nacionalidade portuguesa ter sido classificado como “favorável” pelo *Migrant Integration Policy Index* – Índice global de avaliação das políticas de integração de imigrantes, MIPEX, de 2015, é possível identificar em Portugal casos que caíram num vazio legal. Estes casos devem-se a dificuldades relacionadas não tanto com a lei substantiva em si mesma, mas antes, com a sua operacionalização através de regras procedimentais referentes à aquisição da nacionalidade Portuguesa e, bem assim, com o modo como as mesmas são avaliadas pelas competentes autoridades administrativas. Foram encontrados casos de pessoas que são ou poderão ser apátridas no seio dos seguintes grupos: imigrantes irregulares sem qualquer documento de identificação do seu país de origem; crianças nascidas em Portugal filhas de pais estrangeiros com uma presença irregular no território; crianças filhas de pais portugueses nascidas no estrangeiro sem que o seu nascimento tenha sido registado; e requerentes de asilo apátridas.

Portugal não institucionalizou um Procedimento para a Determinação da Apatridia, o que poderá explicar o número reduzido de casos assinalados oficialmente. Em Portugal, pessoas apátridas poderão ser identificadas pelas autoridades de registo civil no âmbito de processos de aquisição da nacionalidade Portuguesa, bem como pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que é a entidade responsável pelo asilo e outros procedimentos de imigração. Designadamente, no âmbito de processos de asilo, o estatuto de apátrida poderá ser reconhecido (ainda que não escrutinado) aquando da identificação do requerente, se o mesmo declarar ser apátrida ou se tiver sido previamente inscrito como tal na fase de registo do programa Europeu de recolocação (em Itália ou na Grécia). O SEF poderá ainda deparar-se com pessoas apátridas em processos de concessão de autorizações

¹ Assembleia Geral da ONU, Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, 28 de Setembro de 1954, UNTS, Vol. 360, p. 117, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

² Assembleia Geral da ONU, Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia, 30 de Agosto de 1961, UNTS, Vol. 989, p. 175, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.

³ Pelos Decretos do Presidente da República N.º 134/2012 e N.º 133/2012, 7 de Agosto, publicados em Diário da República, I Série, N.º 152.

de residência, caso o estatuto tenha sido previamente determinado noutro país. Na medida em que o SEF não tem capacidade institucional para avaliar potenciais casos de apatridia, as situações de nacionalidade incerta são registadas como “nacionalidade desconhecida”.

No decorrer da investigação, foi possível constatar que a Conservatória dos Registos Centrais e o SEF carecem de orientações e práticas de registo claras e consistentes no que toca à apatridia. Estes fatores, associados a uma certa imprecisão na avaliação de casos concretos, levam a uma identificação e tratamento inadequados de potenciais situações de apatridia. Levantam-se, pois, desafios quanto à identificação e proteção de pessoas apátridas em Portugal.

Consequentemente, os dados estatísticos relativos a populações apátridas em Portugal são significativamente limitados. Estes refletem apenas a situação de pessoas apátridas identificadas pelo SEF no âmbito de procedimentos de asilo ou de imigração (que declarem ser, ou tenham sido previamente registadas como tendo, o estatuto de apátrida), bem como aquelas que tenham adquirido a nacionalidade Portuguesa ao abrigo de normas – raramente invocadas – destinadas a prevenir especificamente a apatridia. A título de exemplo, não existem elementos estatísticos quanto ao número de pessoas apátridas que estejam irregulares ou que não tenham sido registadas no país. Por outro lado, indivíduos cuja nacionalidade tenha sido registada erradamente não surgem em estatísticas relativas à apatridia, ainda que possam ser efetivamente apátridas. Neste contexto, torna-se complicado estimar o número de apátridas em Portugal.

No geral, pode notar-se que o fenómeno da apatridia é pouco conhecido entre as mais variadas entidades em Portugal, desde autoridades governamentais a organizações não-governamentais com competências no campo da imigração. Perde-se, assim, a oportunidade de atender adequadamente às particularidades do fenómeno e, bem assim, de prestar a devida proteção às pessoas apátridas em Portugal. Sendo certo que o acesso a uma nacionalidade é a única solução para a apatridia, a determinação, até lá, do estatuto de apátrida – e a concessão de uma autorização de residência com base nesse estatuto – constitui o modo mais adequado de salvaguardar, provisoriamente, a proteção do indivíduo à luz do regime de direitos humanos.

1. Introdução

Em Novembro de 2014, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) lançou uma Campanha Global para Erradicar a Apatridia em 10 Anos. A estratégia para a campanha encontra-se desenvolvida no Plano de Ação Global,⁴ que define um quadro orientador constituído por 10 Ações, a implementar pelos Estados no sentido de erradicar a apatridia. Os países são incentivados a realizar tais Ações desenvolvendo e implementando Planos de Ação Nacionais adaptados ao seu próprio contexto.

Como parte integrante da campanha, o ACNUR tem conduzido diversos estudos de mapeamento da apatridia, incluindo mais de 10 na Europa, desde 2011.⁵ O estudo de mapeamento em Portugal foi conduzido pela Doutora Ana Sofia Barros, consultora do ACNUR. O Conselho Português para os Refugiados (CPR), o parceiro do ACNUR em Portugal, também contribuiu a nível substantivo para o projeto. O ACNUR está muito reconhecido pela colaboração e inestimáveis contributos e comentários recebidos ao longo do processo de consulta junto de autoridades públicas e organizações Portuguesas, assistentes sociais no terreno, juristas e académicos, os quais vêm enunciados no Anexo I. O ACNUR gostaria de agradecer, em particular, aos interlocutores que participaram na sua reunião de consulta organizada a 8 de Junho de 2018, destinada a discutir as conclusões e recomendações constantes do mapeamento, nomeadamente, o Gabinete da Secretária de Estado para a Cidadania e Igualdade e o Alto Comissariado para as Migrações (também pela organização do evento), o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça, a Conservatória dos Registos Centrais, o SEF e o Provedor de Justiça.

A informação partilhada e as discussões incluídas no mapeamento têm como objetivo contribuir para uma melhor compreensão, entre interlocutores, da situação de pessoas apátridas em Portugal. É prestada especial atenção ao modo como padrões internacionais têm vindo a ser implementados na legislação e prática portuguesas. O ACNUR espera, portanto, que o relatório contribua para o diálogo em curso entre o ACNUR, o Governo Português, a sociedade civil, pessoas apátridas, e outros atores relevantes, quanto às medidas que deverão ser implementadas a nível interno de modo a assegurar que o quadro jurídico nacional, capacidade institucional e práticas administrativas se encontrem em plena conformidade com os padrões impostos pelo direito internacional. O ACNUR espera ainda que o relatório possa servir como ponto de partida para o desenvolvimento de um Plano de Ação Nacional para erradicar a apatridia em Portugal.

⁴ Ver: ACNUR, *Plano de Ação Global para Erradicar a Apatridia: 2014 - 2024*, disponível em: <https://bit.ly/2CL95cP> (Plano de Ação Global do ACNUR).

⁵ Incluindo na Bélgica, Estónia, Finlândia, Holanda, Islândia, Lituânia, Malta, Noruega, Suécia, Reino Unido, e outros. Para mais informações, ver: refworld.org.

1.1 Estrutura do Relatório

O mapeamento encontra-se dividido em cinco capítulos. No capítulo introdutório, são apresentadas definições chave e é explicitada a metodologia utilizada na investigação. O Capítulo 2 traça uma visão genérica da apatridia no mundo, suas causas e consequências, e enuncia as responsabilidades do ACNUR em relação a pessoas apátridas. O Capítulo 3 descreve o regime jurídico português relativo à apatridia e avalia a sua conformidade com as obrigações assumidas por Portugal enquanto Estado Parte das Convenções de 1954 e de 1961. Este capítulo é seguido de uma avaliação demográfica da dimensão da apatridia em Portugal e das práticas de registo no país no Capítulo 4. Este último capítulo sublinha ainda os desafios enfrentados por pessoas apátridas no que toca ao acesso aos direitos humanos e afirma a necessidade de institucionalização de um Procedimento para a Determinação da Apatridia (PDA) em Portugal. O capítulo final apresenta as conclusões da investigação e propõe uma série de recomendações às autoridades portuguesas.

1.2 Definições e Âmbito

O Artigo 1.º, n. 1 da Convenção de 1954 define “apatrida” como “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional.” O termo “nacional” refere-se a um vínculo formal entre o Estado e o indivíduo, cujos contornos se encontram delineados em legislação interna, de acordo com determinados limites impostos pelo direito internacional. “Legislação interna” deve ser entendida num sentido lato, de modo a abranger não só a lei como também decretos-lei, portarias, resoluções, jurisprudência e prática costumeira.⁶

No processo de apuramento da nacionalidade do indivíduo, deve atender-se não só à legislação interna, como também ao modo como a mesma é aplicada ao caso em concreto.⁷ Este relatório prestará, portanto, particular atenção às decisões tomadas pelas autoridades ao aplicar o regime da nacionalidade, bem como ao uso de poder discricionário nesse contexto (sempre que legalmente permitido), por se tratarem de elementos reveladores do tratamento que é dado em Portugal a questões de nacionalidade. A nacionalidade do indivíduo deve ser examinada no momento de determinação da sua elegibilidade à luz da Convenção de 1954. Por outras palavras, a aplicabilidade do Artigo 1.º, n.º 1 depende de o indivíduo ser ou não, naquele momento, nacional dos países com os quais tenha conexões relevantes. Por conseguinte, nos casos em que a aquisição de uma nacionalidade seja apenas potencial, ou em que o indivíduo tenha dado início a um processo de aquisição de nacionalidade ainda não concluído, deverá entender-se que o indivíduo não tem uma nacionalidade para efeitos de aplicação do Artigo 1.º, n.º 1.⁸

O presente relatório não abrange apenas pessoas apátridas oficialmente reconhecidas. Dada a inexistência de um PDA em Portugal, o relatório atenta também aos casos de pessoas que poderão ser apátridas ou que se encontrem numa situação de risco de apatridia. Este último termo inclui todos aqueles que têm dificuldade em fazer prova da existência de conexões relevantes com determinado Estado. Por exemplo, indivíduos que não possuam uma certidão do registo de nascimento,

⁶ ACNUR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 de Junho de 2014, para. 22, (“Handbook on Protection of Stateless Persons”), disponível em: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

⁷ *Ibid.*, para. 23.

⁸ *Ibid.*, para. 50.

especialmente no contexto migratório, poderão incluir-se nesta categoria.⁹ Pessoas de “nacionalidade desconhecida” são igualmente abrangidas pela investigação. Deve notar-se que o ACNUR opera uma distinção entre este último grupo e pessoas apátridas. Nomeadamente, o termo refere-se a pessoas em relação às quais uma avaliação preliminar tenha sido inconclusiva quanto à posse de uma nacionalidade. Tal poderá dever-se a dificuldades de prova deste último elemento, não obstante a existência de ligações a mais de um Estado com base no nascimento, descendência, casamento ou residência habitual; ou ao facto destas pessoas serem tratadas pelo Estado de residência como possuindo conexões a outro Estado (com base em razões históricas, raça, etnia, língua ou religião), dando aso a uma pretensão de nacionalidade. Ainda que a categoria de “nacionalidade desconhecida” não seja oficialmente utilizada nas práticas de registo portuguesas a nível municipal, a mesma é usada pelo SEF e, para além disso, surgiu ao longo da investigação em contextos diversificados, como sejam, em processos judiciais ou em relação a crianças institucionalizadas. Por fim, pessoas que possam ser categorizadas como sendo “irretornáveis” serão igualmente tidas em conta no relatório. Esta categoria poderá estar associada à apatridia porquanto faz referência a indivíduos que não podem ser sujeitos a um processo de retorno para um qualquer país, por não haver nenhum país que os aceite.

Os termos “nacionalidade” e “cidadania” são usados indistintamente neste relatório.

1.3 Metodologia

A metodologia empregue na investigação combinou a análise de documentos legais e de dados quantitativos com reuniões com os mais variados interlocutores e entrevistas com pessoas apátridas ou em risco de apatridia. A pesquisa foi conduzida entre Outubro de 2017 e Março de 2018. Devido a restrições temporais, e à falta de informação disponível em várias partes do país, o relatório não se arroga representar na íntegra os contornos da apatridia em Portugal. O relatório visa, ao invés, esclarecer várias componentes do fenómeno, como sejam, as suas implicações legais e práticas, e ainda, revelar algumas histórias pessoais, com vista a colocar na agenda um tema até hoje significativamente descurado.

Análise Quantitativa

Durante a investigação, não foi possível tecer conclusões precisas quanto à dimensão da população apátrida em Portugal. As informações estatísticas apresentadas são baseadas num conjunto de fontes públicas, como os censos da população e dados administrativos fornecidos pelo SEF. Informação mais detalhada quanto a processos de aquisição da nacionalidade Portuguesa foi fornecida pela Conservatória dos Registos Centrais.

A análise quantitativa contida no capítulo demográfico deste relatório é complementada por uma descrição dos métodos e práticas de registo que consubstanciam os elementos estatísticos.

⁹ ACNUR-OSCE, *Handbook on Statelessness in the OSCE Area: International Standards and Good Practices*, 28 de Fevereiro de 2017, págs. 14, 15.

Pesquisa jurídica

O regime jurídico Português com relevo para a questão da apatridia é analisado, bem como a prática das autoridades com competência para aplicá-lo, com vista à avaliação da conformidade dos mesmos com as Convenções de 1954 e 1961, e outros instrumentos internacionais e regionais relevantes. Os principais textos legais analisados no relatório são: a Constituição da República Portuguesa;¹⁰ a Lei da Nacionalidade;¹¹ o Regulamento da Nacionalidade;¹² o Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional (Lei da Imigração)¹³ e a Lei do Asilo.¹⁴ Ao serem examinadas as abordagens legais e administrativas ao fenómeno da apatridia, é prestada especial atenção ao modo como as mesmas respondem às necessidades de: prevenção, identificação, proteção e redução da apatridia.

A discussão de textos legais é complementada pelo estudo da doutrina portuguesa relativa à apátrida, bem como a questões de nacionalidade no geral.

Reuniões com interlocutores

O estudo de mapeamento beneficiou significativamente de trocas de informação em reuniões com o Governo, entidades da Administração Pública, a sociedade civil, advogados e juristas no campo da imigração e académicos (no Anexo I poderá ser encontrada uma lista de todos os interlocutores consultados para este relatório). Dada a escassez de informação disponível acerca da apatridia em Portugal, as experiências e conhecimento partilhados pelos referidos interlocutores assumiram um valor inestimável para a compreensão do fenómeno e das suas especificidades no país.

Entrevistas com pessoas apátridas ou em risco de apatridia

De modo a documentar a face humana da apatridia em Portugal, e a melhor compreender experiências individuais, foram conduzidas entrevistas com pessoas apátridas ou em risco de apatridia. Algumas dificuldades foram sentidas no que toca à identificação dos entrevistados, sobretudo fora do contexto de asilo. A maior parte dos casos foram indicados por Organizações Não-Governamentais (ONGs) e assistentes sociais no terreno. Para além da questão da identificação, colocaram-se obstáculos adicionais em termos de acesso aos referidos indivíduos, em parte devido ao seu receio de exposição e, também, a uma certa desconfiança quanto à possibilidade de alguma vez ser lograda uma solução para os seus problemas.

Foram entrevistadas dezassete pessoas entre Novembro de 2017 e Março de 2018. Duas entrevistas foram conduzidas pelo telefone e, noutro caso, o indivíduo partilhou a sua história no âmbito de uma avaliação participativa organizada pelo ACNUR em 17 de Fevereiro de 2018 (ver abaixo). Todas as demais entrevistas foram conduzidas pessoalmente, em locais escolhidos de acordo com a preferência do entrevistado, tendo uma duração aproximada de duas horas. Todas as entrevistas foram semi-estruturadas de modo a assegurar um certo nível de comparabilidade entre os vários casos apresentados no estudo de mapeamento. Tipicamente, as questões colocadas abordaram temas tais como a causa da situação de apatridia, interações com entidades públicas relevantes, e

¹⁰ Aprovada pelo Decreto de 10 de Abril de 1976, com a versão introduzida pela Lei N.º 1/2005, de 12 de Agosto.

¹¹ Lei N.º 37/81, de 3 de Outubro, com a versão introduzida pela Lei Orgânica N.º 2/2018, de 5 de Julho.

¹² Decreto-Lei N.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro, com a versão introduzida pelo Decreto-Lei N.º 71/2017, de 21 de Junho.

¹³ Lei N.º 23/2007, de 4 de Julho, com a versão introduzida pela Lei N.º 59/2017, de 31 de Julho.

¹⁴ Lei N.º 27/2008, de 30 de Junho, com a versão introduzida pela Lei N.º 26/2014, de 5 de Maio.

acesso aos direitos humanos. Todos aqueles que foram entrevistados pessoalmente assinaram um formulário indicando o seu consentimento para a entrevista e para a publicação das suas histórias pelo ACNUR. O referido formulário continha ainda informação acerca dos objetivos do mapeamento e dos padrões de confidencialidade e anonimato utilizados.

Avaliação participativa com pessoas apátridas ou em risco de apatridia

Em 17 de Fevereiro de 2018, o ACNUR organizou uma avaliação participativa em Lisboa com cinco pessoas apátridas ou em risco de apatridia, com vista ao registo das suas histórias. As discussões centraram-se nas dificuldades enfrentadas por estas pessoas em Portugal no âmbito de processos de aquisição de nacionalidade Portuguesa (ou outra), bem como no impacto da sua condição de apátrida em termos de acesso aos direitos humanos. O evento proporcionou uma oportunidade para os participantes partilharem as suas experiências e, bem assim, as suas opiniões quanto a possíveis medidas a levar a cabo pelo Estado Português com vista à melhoria da proteção de pessoas apátridas no país.

2. A apatridia no mundo

A apatridia foi reconhecida como um fenómeno global durante a primeira metade do Século XX. Hodiernamente, o fenómeno afeta ainda milhões de pessoas, desde comunidades inteiras a bebés recém-nascidos, crianças, casais e idosos. Entre os países com populações apátridas particularmente numerosas encontram-se a Birmânia, a Costa do Marfim, o Estado do Kuwait, o Iraque, a República Dominicana e a Tailândia. A magnitude da apatridia tem variado ao longo do tempo, sendo que progressos em algumas partes do mundo, como na Europa do Leste ou no Sudeste Asiático, são por vezes contrapostos por retrocessos noutros lugares, como a nova “geração apátrida” de crianças que emergiu no contexto da crise europeia dos refugiados.¹⁵

A apatridia é um problema criado pelo Homem e ocorre devido a um conjunto de razões, que serão brevemente referidas na Secção 2.1. A Secção 2.2 descreverá em traços gerais as consequências da apatridia. Tais explicações constituirão a base para a compreensão do papel do ACNUR em relação à apatridia, que será enunciado na Secção 2.3.

2.1 Causas da Apatridia

A apatridia pode ser causada por um conjunto de fatores, que poderão subdividir-se em três categorias principais:

- i. lacunas ou conflitos entre leis da nacionalidade ou práticas administrativas;
- ii. dissolução e separação de Estados ou a transferência de território entre Estados;
- iii. discriminação com base no género, etnia e/ou raça.

(i) Lacunas ou conflitos entre leis da nacionalidade estão associados a fatores de índole técnico-jurídica e poderão levar a que um indivíduo caia nos “buracos” do sistema. Por exemplo, a apatridia poderá surgir quando uma criança nasça no território de um país *ius sanguinis* e os seus pais tenham a nacionalidade de um país *ius soli*. Neste caso, se as leis da nacionalidade de ambos os Estados não contiverem normas que atribuam nacionalidade àquela criança, a mesma nascerá apátrida.

¹⁵ O conflito na Síria, que levou dezenas de milhares de refugiados a procurar proteção na Europa (para estatísticas, ver: <https://bit.ly/1xHP3Yh>), ilustra a ligação entre deslocamentos forçados e o risco da apatridia. Segundo uma investigação do ACNUR de 2014 (ver: <http://www.refworld.org/docid/53be84aa4.html>), o conflito deixou muitas mulheres viúvas, o que coloca as suas crianças em risco de apatridia uma vez que, com base na lei da nacionalidade do país, que é discriminatória em termos de género, crianças nascidas fora da Síria apenas poderão adquirir a nacionalidade daquele país através do pai. Crianças refugiadas de 24 países para além da Síria enfrentam problemas semelhantes (ver: ACNUR, *Background note on gender equality, nationality laws and statelessness*, 2018, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5aa10fd94.html>). Para além disso, a criança poderá ficar apátrida se o pai for, ele próprio, apátrida, se não houver prova de que o pai é nacional de determinado país, se a criança tiver nascido fora do casamento, ou no caso de o casamento não ter sido registado.

A apatridia poderá ocorrer mais tarde na vida. Por exemplo, as leis da nacionalidade de alguns Estados permitem que indivíduos renunciem à nacionalidade sem terem adquirido, ou assegurado a aquisição de, outra nacionalidade. Por outro lado, alguns Estados retiram a nacionalidade a um indivíduo que tenha deixado o seu país ou que resida no estrangeiro. A revogação da nacionalidade é frequentemente associada a práticas administrativas deficientes, em que o indivíduo não é alertado para o facto de que corre o risco de perder a nacionalidade caso não se registre junto das competentes autoridades no seu país.

As pessoas podem ainda permanecer apátridas, mesmo que elegíveis para a obtenção de uma nacionalidade, devido a obstáculos administrativos ou burocráticos. Entre estes incluem-se custos proibitivos ou procedimentos onerosos, em que a prova documental requerida seja de um limiar excessivamente elevado. Outros tipos de obstáculos poderão também surgir, tais como, a necessidade de viajar longas distâncias para alcançar os serviços competentes.

O insucesso ou a incapacidade para iniciar determinados procedimentos administrativos, como o registo do nascimento, por exemplo, coloca crianças numa situação de risco de apatridia. De facto, a certidão do registo de nascimento serve como prova do lugar onde a pessoa nasceu e da sua filiação, informação essa que é crucial para a determinação da nacionalidade.

(ii) A transferência de território ou de soberania constitui, há muito, uma causa de apatridia. Exemplificam-no a dissolução da União Soviética e da República Federativa da Jugoslávia,¹⁶ bem como a mais recente secessão do Sudão do Sul.¹⁷ A independência de um Estado em relação a uma potência colonial, ou a dissolução de um Estado e a sua sucessão por outro, provocam, invariavelmente, alterações ao regime jurídico nacional e práticas administrativas dos novos Estados. A aprovação concomitante de um novo regime jurídico da nacionalidade e/ou de procedimentos administrativos poderá levar a situações de apatridia caso os indivíduos não logrem adquirir a nacionalidade à luz da nova legislação ou procedimentos e, bem assim, nos casos em que a nacionalidade lhes seja negada com base em reinterpretações da lei e práticas anteriormente aplicadas.

(iii) A principal causa para a apatridia no mundo, em termos de dimensão, prende-se com a recusa ou privação da nacionalidade por motivos discriminatórios. Um determinado grupo residente num Estado, ou populações que se distribuam por Estados diversos, poderão, por exemplo, ver negado o acesso à nacionalidade, ou esta poderá ser-lhes retirada com base em crenças religiosas ou questões étnicas. A população Rohingya da Birmânia serve como exemplo de tal facto.¹⁸

A discriminação com base no género poderá igualmente ser uma causa de apatridia. As leis da nacionalidade de alguns países, a maior parte dos quais se encontra no Norte de África, África subsariana e Médio Oriente, contêm normas que não reconhecem à mulher os mesmos direitos atribuídos ao homem relativamente à transmissão da nacionalidade aos filhos.¹⁹ Crianças cujas mães estejam impedidas de transmitir a sua nacionalidade, ou que nasçam fora do casamento, poderão tornar-se apátridas se o seu pai também for apátrida, se este não puder transmitir a sua nacionalidade à luz do regime jurídico do seu país, ou se estiver impossibilitado ou indisponível para encetar as

¹⁶ Para uma descrição do fenómeno, ver, por exemplo: ACNUR, *The State of The World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda*, 1 de Janeiro de 1997, Capítulo 6, disponível em: <https://bit.ly/2x75nnA>.

¹⁷ Ver, no geral, a página do ACNUR *Global Focus South Sudan*, disponível em: <https://bit.ly/2p05P3p>.

¹⁸ Para mais informação acerca dos Rohingya e da sua situação de apatridia, ver: <http://www.ACNUR.org/rohingya-emergency.html>.

¹⁹ Ver: ACNUR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2018*, 8 Março de 2018, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5aa10fd94.html>.

diligências administrativas necessárias junto das autoridades do seu país em nome da criança. Para além disso, alguns Estados alteram automaticamente o estatuto de nacionalidade da mulher se a mesma contrair casamento com um estrangeiro. A mulher poderá ficar apátrida se não adquirir automaticamente a nacionalidade do seu marido ou se o mesmo não tiver uma nacionalidade. A mulher poderá ainda ficar apátrida se, após ter adquirido a nacionalidade do seu marido, o casamento se dissolver e ela perder a nacionalidade adquirida através do casamento, sem que a nacionalidade original seja automaticamente restabelecida.

2.2 Consequências da Apatridia

Sem uma nacionalidade, os apátridas vêem-se normalmente impedidos de gozar os direitos elementares de que gozam os nacionais de um país. A situação em que se encontram é problemática, uma vez que o regime de direitos humanos é pretensamente aplicável a todos os indivíduos independentemente da sua nacionalidade ou estatuto de imigração, incluindo aos apátridas. Para além disso, os princípios da igualdade e da não-discriminação proíbem, no geral, qualquer discriminação com base na ausência de um estatuto de nacionalidade. Na prática, porém, o regime para a proteção dos direitos humanos opera com base na relação Estado-indivíduo. Desta forma, a apatridia tem frequentemente como consequência a privação de direitos humanos.

A maior parte dos apátridas encontra dificuldades em todas as componentes do dia-a-dia, o que afeta gravemente a sua integração na sociedade. Pais apátridas poderão ter dificuldades em obter o assento de nascimento da sua criança. No geral, pessoas apátridas têm problemas em obter documentos de identificação pessoal. Sem esses documentos, o gozo de direitos elementares fica altamente comprometido, o que poderá inclusivamente constituir um incentivo para evitar qualquer participação na sociedade. Pessoas apátridas poderão enfrentar obstáculos no que toca ao acesso à saúde ou à educação, ao mercado de trabalho, ou a viajar para o estrangeiro. Pessoas apátridas poderão ver-se impossibilitadas de abrir uma conta no banco, de possuir, registar ou herdar uma propriedade, ou de contrair casamento.²⁰

Para além do exposto, pessoas apátridas poderão ser detidas por períodos prolongados ou repetidos, quer por não lograrem provar a sua identidade e origem, quer por serem consideradas imigrantes irregulares, sem que haja um país para onde possam ser retornadas.

Muitas populações apátridas pertencem aos grupos mais marginalizados e vulneráveis do mundo. Quando milhares de pessoas são apátridas, abrem-se as portas para a exclusão de comunidades. Nos casos mais problemáticos, a apatridia poderá tornar-se causa de conflitos e levar a deslocações forçadas.

²⁰ Para mais informação quanto aos termos em que a apatridia afeta particularmente crianças, ver: ACNUR, *The Urgent Need to End Childhood Statelessness*, Novembro de 2015, disponível em: <https://bit.ly/2Qr6GXB>.

2.3 O Contributo do ACNUR

As responsabilidades do ACNUR no âmbito da apatridia foram inicialmente concebidas em relação a refugiados que também fossem apátridas, de acordo com o parágrafo 6(A)(II) do Estatuto do ACNUR e o Artigo 1.º, al. a) e n.º 2 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Ambos os documentos fazem referência a pessoas apátridas que preencham os elementos constantes da definição de refugiado. O mandato do ACNUR relativo à apatridia foi posteriormente alargado após a adoção das Convenções de 1954 e 1961. Para além disso, ao abrigo das resoluções 3274 (XXIX) e 31/36 da Assembleia Geral da ONU,²¹ o ACNUR foi designado como órgão competente para examinar os casos de pessoas que pretendessem beneficiar da aplicação da Convenção de 1961, e para apoiar essas pessoas no que toca à apresentação das suas pretensões às competentes autoridades nacionais. Em 1995, a Assembleia Geral da ONU conferiu ao ACNUR o mandato global para identificar, prevenir e reduzir a apatridia e, bem assim, para proteger pessoas apátridas.²² O referido mandato tem vindo a ser desenvolvido e aprimorado em subsequentes conclusões do Comité Executivo e resoluções da Assembleia Geral da ONU, onde se confirmam as quatro áreas distintas em que o ACNUR se encontra autorizado a atuar.²³ Importa notar que as resoluções da Assembleia Geral da ONU onde se define o mandato do ACNUR em relação à apatridia são de âmbito universal e, como tal, não restringem a atividade do ACNUR apenas aos Estados Parte da Convenções de 1954 e 1961.

No tratamento da questão da apatridia, o ACNUR tem vindo a desenvolver variadas funções. A título de exemplo, o ACNUR:

- promove ativamente a ratificação das duas convenções relativas à apatridia;
- assiste Governos na elaboração e implementação de leis da nacionalidade em conformidade com as normas constantes das Convenções e providencia ações de formação a oficiais do Governo;
- trabalha em conjunto com parlamentos nacionais de modo a assegurar que as leis da nacionalidade não propiciem a apatridia;
- apoia campanhas relativas à nacionalidade destinadas a encorajar os Estados a conferir nacionalidade a pessoas apátridas que sejam residentes habituais a longo prazo; e
- assiste diretamente pessoas e grupos de apátridas consultando os Estados, com vista à obtenção de soluções para a sua condição.

Com particular relevo para o presente estudo, deverá referir-se o papel do ACNUR na promoção de um conhecimento mais aprofundado acerca da natureza e âmbito do problema da apatridia, o que passa pela identificação de populações apátridas e pela compreensão dos motivos que levam à apatridia, os quais constituem a base para a definição de estratégias que façam face ao problema.²⁴

²¹ Ver: resoluções da Assembleia Geral da ONU A/RES/3274 (XXIX), 10 de Dezembro de 1974, e A/RES/31/36, 30 de Novembro de 1976.

²² Ver: resoluções da Assembleia Geral da ONU A/RES/49/169, 23 de Dezembro de 1994, e A/RES/50/152, 21 de Dezembro de 1995. Esta última acolhe a Conclusão do Comité Executivo N.º 78 (XLVI) – 1995.

²³ Ver, em particular: resolução da Assembleia Geral da ONU 61/137, 25 Janeiro de 2007, para. 4, e sucessivas resoluções, bem como a Conclusão do Comité Executivo N.º 106 (LVII) (2006) intitulada “Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons”.

²⁴ Conclusão do Comité Executivo N.º 106 (LVII) (2006), para. (c).

3. A apatridia à luz do regime jurídico Português

3.1 Um Olhar sobre o Regime Jurídico Internacional e Regional

Durante muito tempo, acreditou-se que os Estados podiam regular livremente quem eram os seus cidadãos. Daqui decorriam duas consequências evidentes: poderia dar-se o caso de conflitos positivos de leis da nacionalidade, em que o indivíduo teria acesso a duas ou mais nacionalidades, ou de conflitos negativos, traduzindo-se em apatridia. Estes conflitos levaram a alterações quanto ao modo de pensar o direito no seio da comunidade internacional, impulsionadas especialmente pelos ideais internacionalistas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Surgiu progressivamente a convicção de que a margem de discricionariedade dos Estados não era ilimitada,²⁵ e que a atribuição da nacionalidade assentava na existência de uma *ligação efetiva* entre o Estado e o indivíduo.²⁶ A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), adotada em 1948, estabeleceu um padrão de referência a este respeito. Não só determinou que “[t]odo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade” (Artigo 15.º, n.º 1), como também que “[n]inguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade” (Artigo 15.º, n.º 2). A perda da nacionalidade foi então claramente associada à necessidade de salvaguardar os direitos das pessoas, limitando, dessa forma, a liberdade dos Estados na regulamentação da nacionalidade.²⁷

Estes direitos são tratados com maior profundidade por um conjunto de instrumentos internacionais e regionais. Um olhar genérico sobre os mesmos permite enquadrar os padrões à luz dos quais o direito interno deverá operar.

A nível internacional, foram adotadas duas convenções que tratam especificamente a apatridia: a já referida Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia de 1961. A Convenção de 1954 estabelece a definição de “pessoa apátrida” e codifica, extensivamente, os direitos associados a tal categoria. Por sua vez, a Convenção de 1961 tem como objeto evitar a incidência da apatridia e, como tal, impõe determinadas obrigações aos Estados relativas à atribuição e à não privação da nacionalidade. Como já foi mencionado, Portugal ratificou ambas as Convenções em 2012. Não foi adotada legislação interna com vista à transposição integral das Convenções. No entanto, muitas das suas normas encontram-se refletidas no direito interno,

²⁵ Ver o Artigo 1.º da Convenção de Haia Sobre Questões Relacionadas com o Conflito de Leis de Nacionalidade, 13 de Abril de 1930, Liga das Nações, Vol. 179, p. 89.

²⁶ R. M. Moura Ramos, ‘Nacionalidade e Descolonização (Algumas Reflexões a Propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho)’, em *Revista de Direito e Economia*, Ano II, N.º 2 Julho/Dezembro 1976, págs. 331-362, nas págs. 332-335.

²⁷ *Ibid.*, págs. 336-338.

como será explanado ao longo do presente capítulo. Em todo o caso, a transposição integral das Convenções não é necessária, visto o sistema jurídico Português ser um sistema monista. De facto, de acordo com o Artigo 8.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, “[a]s normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português.” Ainda assim, a inexistência de legislação interna que regulamente a identificação de pessoas apátridas (nomeadamente através da implementação de um PDA), afeta consideravelmente a operacionalização da Convenção de 1954 (ver abaixo o Capítulo 4).

Portugal é Estado Parte de outros instrumentos internacionais de direitos humanos com relevo para o presente estudo. Estes incluem: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP),²⁸ a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC),²⁹ a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW),³⁰ a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial,³¹ e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.³² Em todos estes instrumentos poderão encontrar-se normas relativas ao direito a uma nacionalidade e ao princípio da não-discriminação, e todos eles contribuem não só para a proteção de pessoas apátridas como também para a prevenção da apatridia. Deverá notar-se que, de acordo com o Artigo 16.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, “[o]s direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional.” O Artigo 16.º, n.º 2 prescreve ainda que os direitos garantidos pela constituição deverão ser interpretados e integrados de harmonia com a DUDH.

Para lá dos referidos instrumentos, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967 aplicam-se a pessoas apátridas que preencham os requisitos da definição de refugiado. Portugal é Estado Parte de ambos os tratados,³³ o que significa que, em Portugal, pessoas apátridas que também sejam refugiadas beneficiam da proteção conferida a estes últimos ao abrigo da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

A nível Europeu, merecem destaque dois instrumentos relativos à apatridia adotados pelo Conselho da Europa. Estes consistem na Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (CEN), ratificada por Portugal,³⁴ e na Convenção sobre a Prevenção da Apatridia Relacionada com a Sucessão de Estados, que não foi ratificada por Portugal. Deverá notar-se em relação à primeira que, não obstante ter um âmbito mais alargado do que a Convenção de 1961, dando cobertura a uma série de questões relacionadas com a aquisição e perda de nacionalidade, contém salvaguardas semelhantes a esta última. Deverá referir-se adicionalmente a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).³⁵ Ainda que o direito a uma nacionalidade não encontre um lugar explícito na convenção, esta última tem assumido uma importância crescente para a prevenção da apatridia e a proteção de pessoas apátridas. De facto, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem já reconheceu o impacto que a

²⁸ Assinada em 7 de Outubro de 1976 e aprovada para ratificação pela Lei N.º 29/78, de 12 de Junho.

²⁹ Assinada em 26 de Janeiro de 1990 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República N.º 49/90, de 12 de Setembro.

³⁰ Assinada em 24 Abril de 1980 e aprovada para ratificação pela Lei N.º 23/80, de 26 de Julho.

³¹ Aprovada para adesão pela Lei N.º 7/82, de 29 de Abril.

³² Assinada em 30 de Março de 2007 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República N.º 71/2009, de 30 de Julho.

³³ A Convenção de 1951 foi aprovada para adesão pelo Decreto-Lei N.º 43201, de 1 de Outubro de 1960, e o Protocolo de 1967 foi aprovado para adesão pelo Decreto N.º 207/75, de 17 de Abril.

³⁴ Assinada em 6 de Novembro de 1997 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República N.º 7/2000, de 6 de Março.

³⁵ Assinada em 22 de Setembro de 1976 e aprovada para ratificação pela Lei N.º 65/78, de 13 de Outubro.

negação da cidadania pode ter sobre a identidade social do indivíduo, subsumindo esta situação ao Artigo 8.º da CEDH, o qual consagra o direito ao respeito pela vida privada e familiar.³⁶

3.2 O Regime Jurídico Português da Nacionalidade

O regime da nacionalidade portuguesa tem sido caracterizado como um dos mais “liberais” da União Europeia (UE),³⁷ e obteve a classificação de “favorável” pelo MIPEX de 2015.³⁸ A presente secção analisará os contornos do regime e a sua implementação na prática, à luz dos padrões normativos internacionais de prevenção e redução da apatridia.

A Secção 3.2.1 começará por descrever a evolução do regime da nacionalidade, especialmente a partir da descolonização portuguesa em África em 1974 e 1975. Optou-se por colocar o foco inicial da análise nesse período, porquanto foi possível observar ao longo da investigação que a descolonização teve impactos em relação ao fenómeno da apatridia em Portugal que ainda hoje se fazem sentir. Conforme se verá, o regime da nacionalidade portuguesa tem sido influenciado por opções normativas noutros domínios legislativos e pelo contexto social do país em termos de pressões migratórias. Fatores associados à história, cultura, língua e etnia também surtiram naturalmente influência. Nas várias alterações à lei, têm sido acolhidas salvaguardas essenciais para a prevenção e redução da apatridia. Ainda assim, a história do regime da nacionalidade portuguesa tem sido também marcada por opções normativas e procedimentos que, a dado momento, constituíram retrocessos (para uma síntese das causas que levaram a casos atuais de potencial apatridia em Portugal, identificados no presente estudo, ver o Anexo II).

3.2.1 Evolução Histórica do Regime da Nacionalidade

As Ordenações Filipinas de 1603³⁹ constituem o primeiro documento jurídico português onde foram tratadas questões atinentes à nacionalidade, delimitando aqueles que deveriam considerar-se “nativos do reino.”⁴⁰ Este código acolheu tanto o princípio do *ius soli* como o do *ius sanguinis*, combinação essa que viria a manter-se em textos jurídicos subsequentes, ainda que em formatos diversos. A Constituição da República Portuguesa de 1822, a Carta Constitucional de 1826, e a Constituição da República Portuguesa de 1838 vieram posteriormente sistematizar formas de aquisição derivada da nacionalidade. Estes documentos incluíram ainda normas destinadas a prevenir a apatridia no caso dos expostos. A aquisição de uma nova nacionalidade era então entendida como fator de perda da nacionalidade portuguesa, um entendimento que se manteve no primeiro Código Civil Português de 1867, e que foi reiterado na Lei N.º 2098, de 1959 (com algumas nuances).⁴¹

³⁶ Ver: *Genovese v. Malta*, Proc. N.º 53124/09, Conselho da Europa: Tribunal Europeu de Direitos do Homem, 11 de Outubro de 2011, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/509ea0852.html>.

³⁷ M. M. Howard, *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge University Press, 2009, págs. 19-36, 89.

³⁸ Ver: <http://www.mipex.eu/access-nationality>.

³⁹ As Ordenações Filipinas são uma compilação de leis publicada em 1603 sob o domínio espanhol, e subsequentemente confirmadas pelo rei português D. João IV. O documento encontra-se disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>.

⁴⁰ R. Moura Ramos, ‘A Evolução do Direito da Nacionalidade em Portugal (Das Ordenações Filipinas à Lei N.º 2098)’, em *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, 1983, págs. 8, 9.

⁴¹ *Ibid.*, págs. 21-26, 52, 53.

Em 1975, com a descolonização portuguesa em África (de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), ocorreram mudanças significativas. De facto, as colónias portuguesas eram consideradas como parte integrante do território português, o que significava que todos os aí residentes eram portugueses. Em 1975, Portugal viu-se obrigado a redefinir a nacionalidade de um número significativo dos seus cidadãos, incluindo a perda do estatuto de cidadania.⁴² De modo a evitar um influxo elevado de indivíduos Africanos para Portugal, que invocariam a sua condição prévia de cidadãos portugueses para obter um documento de identificação português, Portugal optou por um regime jurídico restritivo, contido no Decreto-Lei N.º 308-A/75, de 24 de Junho.⁴³ A nova legislação criou categorias legais de pessoas elegíveis para preservar a nacionalidade portuguesa, inspiradas por um ideal de “linhagem Europeia”. Todos os demais viriam a perder a nacionalidade Portuguesa. A maior parte dos residentes nas ex-colónias portuguesas perderam a nacionalidade portuguesa, bem como os milhares de indivíduos nascidos nas ex-colónias e que, entretanto, residiam em países terceiros na altura da independência. Por outro lado, aqueles que tivessem domicílio em Portugal ou nas ilhas adjacentes há menos de cinco anos, contados com referência a 25 de Abril de 1974, também perderam a nacionalidade portuguesa. Tudo isto contribuiu para um novo conceito “racializado” de cidadania Portuguesa.⁴⁴

O Decreto-Lei N.º 308-A/75 foi criticado pela injustiça e incerteza que gerou, dando origem a vários textos legais explicativos, a jurisprudência abundante e a diversos pareceres da Procuradoria Geral da República. Como afirmado na doutrina, o novo regime revelou “total indiferença pelo grave problema humano e social da apatridia e pelas crescentes recomendações dos organismos internacionais no sentido de a reduzir o mais possível.”⁴⁵ No final de contas, indivíduos com laços efetivos a Portugal perderam a nacionalidade portuguesa, sem ter adquirido a cidadania de qualquer um dos novos Estados,⁴⁶ alguns dos quais adotaram legislação e/ou procedimentos administrativos mais restritivos⁴⁷ (ver abaixo Secções 3.2.3.2.3 e 4.1.1). Inclusive, foi com base na convicção de que haveria refugiados e apátridas em “número significativo” em Portugal após a descolonização que foi criado um organismo interministerial, a Comissão Interministerial de Apoio aos Refugiados e Apátridas, de modo a articular políticas sectoriais de apoio a estes indivíduos.⁴⁸

⁴² R. M. Moura Ramos, *supra* nota 26, p. 331.

⁴³ Este documento encontra-se disponível em: <https://bit.ly/2AYPSDp>.

⁴⁴ P. Aires Oliveira, ‘Decolonization in Portuguese Africa’, in *Oxford Research Encyclopedias*, May 2017.

⁴⁵ R. M. Moura Ramos, *supra* nota 26, p. 340.

⁴⁶ A. Marques dos Santos, ‘Nacionalidade e Efectividade’, em *Estudos de Direito da Nacionalidade*, Almedina, 1998, págs. 279-310, na p. 297, 289-301.

⁴⁷ A. P. Horta e P. White, ‘Post-colonial Migration and Citizenship Regimes: A Comparison of Portugal and the United Kingdom’, em *Revista Migrações*, Abril 2009, N.º 4, Lisboa: ACIDI, págs. 33-57, nas págs. 43, 44.

⁴⁸ Ver Resolução N.º 144/81, de 11 Junho de 1981, disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/578181>.

O seguinte caso, descrito no Parecer 97/75 da Procuradoria Geral da República,⁴⁹ ilustra o tipo de problemas que ocorreram na altura.

Telmo Gilberto Antunes nasceu em Moçambique nos anos 40, de mãe africana e pai incógnito. Encontrava-se domiciliado no país à data da independência em 1975. A independência de Moçambique levou a que Telmo perdesse a nacionalidade portuguesa, por não se enquadrar em nenhuma das situações previstas pelo Decreto-Lei N.º 308-A/75, que possibilitavam a conservação da nacionalidade portuguesa. Acrescia a complicação de Telmo ter anteriormente renunciado à nacionalidade moçambicana. Em casos especiais, e devidamente justificados (i.e., não abrangidos pelos preceitos do referido diploma), o Conselho de Ministros poderia determinar a conservação da nacionalidade portuguesa. Telmo, recorreu efetivamente a este mecanismo, alegando ser um mestiço cuja mãe, africana, era filha de um português do Continente e cujo pai era ele próprio português. Telmo esgrimiu ainda argumentos pertinentes que demonstravam a existência de laços efetivos a Portugal, notando que a sua mulher e três filhas tinham a nacionalidade portuguesa, que almejavam estabelecer-se definitivamente em Portugal, e que prestara serviço militar pelo país. Ainda assim, a falta de prova dos factos levou a que a petição de Telmo fosse considerada infundada pelo Conselho de Ministros, tendo, portanto, ficado apátrida.

Todas estas dificuldades teriam sido evitadas se tivessem sido incluídas, no Decreto-Lei N.º 308-A/75, garantias contra a apatridia em linha com o Artigo 8.º, n.º 1 da Convenção de 1961, determinando que a perda da nacionalidade portuguesa não ocorreria nos casos em que a pessoa se tornasse apátrida.

3.2.2 As Fundações do Atual Regime Jurídico da Nacionalidade Portuguesa

3.2.2.1 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

De acordo com o Artigo 4.º da Constituição da República Portuguesa: “São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional.” O Artigo 26.º, por seu turno, reconhece a “todos” o direito à cidadania (n.º 1),⁵⁰ sendo que a privação da mesma só pode “efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos” (n.º 4). A Constituição da República Portuguesa apenas procede, portanto, à consagração do direito fundamental à nacionalidade portuguesa, sem determinar quem são os titulares desse direito – remetendo tal tarefa para o legislador ordinário. Conforme é entendimento geral na doutrina portuguesa, não são apenas titulares desse direito os cidadãos portugueses (conformando-se o direito à cidadania como um direito a não ser arbitrariamente privado da nacionalidade portuguesa) como também os estrangeiros e os apátridas (traduzindo-se o direito num direito positivo à aquisição da nacionalidade portuguesa, desde que verificados determinados pressupostos).⁵¹ As secções seguintes procederão a uma discussão dos termos em que se materializa o direito à nacionalidade portuguesa, prestando especial atenção aos procedimentos que tornam o acesso à mesma possível.

⁴⁹ Procuradoria Geral da República, Parecer N.º 97/75, de 13 de Novembro de 1975, publicado no BMJ N.º 256, Maio de 1976, págs. 28-31.

⁵⁰ De acordo com o Artigo 19.º, n.º 6, este direito não pode ser afetado aquando de uma declaração de estado de sítio ou de emergência.

⁵¹ J. Pereira da Silva, “O Direito Fundamental à Cidadania Portuguesa”, em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, FDUL, 2004, págs. 265-313, nas págs. 277-279; A. R. Gil, ‘Princípios de Direito da Nacionalidade – Sua Consagração no Ordenamento Jurídico Português’, em *O Direito*, Ano 142.º (2010), IV, págs. 723-760, na p. 755.

3.2.2.2 LEI N.º 37/81, DE 3 DE OUTUBRO

As fundações do atual regime jurídico da nacionalidade encontram-se na Lei N.º 37/81, de 3 de Outubro, que revogou a já referida Lei N.º 2098. As reformas constantes da Lei N.º 37/81 seguiram-se a um período de mudanças estruturais que afetaram a sociedade portuguesa durante os anos 60 (com um claro aumento da emigração) e os anos 70 (com a descolonização).⁵² Proceder-se-á, de seguida, à enunciação das principais características do regime jurídico atual com relevo para a apatridia.

No que respeita à nacionalidade originária, a Lei N.º 37/81 atribuiu especial relevo ao princípio *ius sanguinis*, contrariamente à Lei N.º 2098. Além disso, o novo regime introduziu uma salvaguarda contra a apatridia, garantido o acesso à nacionalidade portuguesa a todos os indivíduos nascidos no território português que não possuíssem outra nacionalidade. Ao invés do anterior regime (segundo o qual todos os indivíduos nascidos em Portugal seriam automaticamente Portugueses), a nova lei veio determinar que os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, apenas teriam acesso à nacionalidade portuguesa caso os pais residissem “habitualmente há, pelo menos, seis anos” no país e caso declarassem querer ser portugueses (Artigo 1.º, al. c)).⁵³

Já em relação à perda da nacionalidade Portuguesa, esta podia ocorrer por várias razões à luz da Lei N.º 2098. Por exemplo, o Estado tinha o poder de privar um indivíduo da sua nacionalidade em determinados casos (p.e., se adquirisse uma segunda nacionalidade). No entanto, a nova Lei N.º 37/81 apenas conservou uma possibilidade para a perda da nacionalidade, nomeadamente, a renúncia – que operaria se o indivíduo fosse nacional de outro Estado e declarasse não querer ser português.

Voltando à questão da nacionalidade portuguesa originária, deverão destacar-se os laivos de rigidez introduzidos pela Lei N.º 37/81 no que toca aos indivíduos nascidos em Portugal de pais estrangeiros. Os novos critérios trouxeram consigo incerteza relativamente à nacionalidade de muitos Afrodescendentes nascidos e residentes em Portugal – o que tem tido impactos até aos dias de hoje (ver *infra* Secção 3.2.3.2.3). Ilustra-o a história da Amanda (*infra*). Os referidos critérios tornaram-se ainda mais adstringentes com as alterações introduzidas pela Lei N.º 25/94,⁵⁴ a qual reduziu a aplicabilidade do princípio *ius soli*, dificultando, dessa forma, o acesso à nacionalidade portuguesa.⁵⁵ De acordo com um autor, o regime originou situações de apatridia de facto,⁵⁶ em que, por um lado, a nacionalidade estrangeira de indivíduos residentes em Portugal não era sentida, e muito menos posta em prática, e, por outro lado, a existência de ligações efetivas a Portugal não assumia qualquer relevo no que toca à aquisição da nacionalidade portuguesa.⁵⁷ O regime deu assim lugar a instabilidade, insegurança e exclusão social, particularmente no seio de jovens já nascidos em Portugal.⁵⁸

⁵² R. Moura Ramos, *Do Direito Português da Nacionalidade*, Coimbra Editora, 1984, págs. 99-111.

⁵³ De acordo com I. Jalles, ‘Nationalité et Statut Personnel dans le Droit de la Nationalité Portugaise’, em M. Verwilghen (ed.), *Nationalité et Statut Personnel. Leur Interaction dans les Traités Internationaux et dans les Législations Nationales*, 1984, págs. 169-193, o critério legal de seis anos foi incluído de modo a evitar um influxo elevado de nativos das ex-colónias portuguesas.

⁵⁴ De acordo com a nova previsão normativa, os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, apenas adquiririam a nacionalidade portuguesa caso os pais residissem com título válido de autorização de residência há, pelo menos, seis ou dez anos, conforme se tratasse, respetivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países. Aumentou-se, pois, o número de anos de residência no país exigidos e incluiu-se o critério de residência legal, ao invés de residência habitual.

⁵⁵ Tal alteração legislativa ocorreu num contexto de progressiva imigração em Portugal nos anos 80, incluindo imigração ilegal. Ver: R. Moura Ramos, ‘Continuidade e Mudança da Nacionalidade em Portugal’, em *Studia Juridica 40 – Colloquia-2*, Coimbra Editora, 2000, págs. 399-410, na p. 409.

⁵⁶ Ver: ACNUR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, supra nota 6, p. 5.

⁵⁷ V. Canas, ‘Nacionalidade Portuguesa depois de 2006’, em *Separata de Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcelo Caetano no Centenário do seu Nascimento*, Coimbra Editora, 2006, págs. 851-874, na p. 853.

⁵⁸ Isso mesmo foi assumido no Preâmbulo da Lei N.º 2/2006 (ver *infra*). Ver ainda: V. Canas, *ibid.*



Caso de Amanda

Nome: Amanda (nome alterado por questões de confidencialidade)

Local e ano de nascimento: Portugal, 1986

Estatuto atual: sem estatuto legal em Portugal, poderá ser apátrida

A mãe de Amanda, Soraia, nasceu em São Tomé e veio para Portugal após 1974, possuindo um passaporte de Cabo Verde temporário. O passaporte viabilizou a obtenção de uma autorização de residência. A um dado momento, no entanto, o passaporte de Soraia não foi renovado porquanto lhe foi exigido o registo da sua nacionalidade, sendo que a mesma não possuía o assento de nascimento de São Tomé necessário para dar início a tal processo. Como consequência, Soraia permaneceu em situação irregular no país e apenas encontrou uma solução para a sua situação muitos anos mais tarde. Entretanto, Soraia e o seu parceiro, também de Cabo Verde, tiveram filhos: tanto em momento anterior como posterior à entrada em vigor da Lei N.º 37/81. Os primeiros filhos obtiveram nacionalidade Portuguesa originária, uma vez que o princípio do *ius soli* ainda se aplicava, mas não Amanda, a única criança nascida após a entrada em vigor do novo regime da nacionalidade. Num contexto de pobreza e desestruturação familiar, Soraia nunca registou a nacionalidade portuguesa da sua filha Amanda. Na verdade, Soraia sempre pensou que a sua filha era portuguesa. Amanda apenas deu os primeiros passos no sentido de clarificar a sua nacionalidade já em idade adulta. Não lhe foi permitido o acesso à nacionalidade cabo-verdiana por já não ser menor e por não possuir um documento oficial que ostentasse uma fotografia pessoal. Indocumentada, Soraia foi uma vez detida e apenas logrou ser libertada graças ao apoio de uma ONG que trabalha na área da imigração. Com o apoio desta instituição, Amanda tem procurado, desde Janeiro de 2016, naturalizar-se como portuguesa. No entanto, têm-lhe sido colocados obstáculos diversos ao nível da prova documental exigida.

Os critérios de acesso à nacionalidade portuguesa acima referidos vieram mais tarde a ser considerados demasiado restritivos, dando lugar a uma nova alteração à Lei N.º 37/81, introduzida pela Lei N.º 2/2006. Com a progressiva afirmação de Portugal como um país de imigração, acomodar esta nova realidade tornou-se uma preocupação central do legislador. Na nova lei, os desafios enfrentados pela terceira geração de imigrantes no acesso à nacionalidade portuguesa foram colmatados através de modificações na regulamentação da nacionalidade originária.⁵⁹ Por outro lado, atentou-se à situação dos imigrantes de segunda geração por via da adoção de regras de naturalização mais lenientes.⁶⁰ Em ambos os casos, o critério *ius soli* veio reforçado. Para além de facilitar o acesso à nacionalidade portuguesa, a Lei N.º 2/2006 atentou ainda a padrões jurídicos internacionais relativos à prevenção da apatridia. Visando, possivelmente, contornar os impactos negativos do Decreto-Lei N.º 308-A/75,⁶¹ a Lei N.º 2/2006 acolheu uma nova previsão normativa à luz da qual é facilitada a naturalização daquele

⁵⁹ O requisito de residência legal foi agora reduzido para 5 anos, sem se efetuar uma distinção entre países de língua portuguesa e os que não o eram. Por outro lado, tendo em vista o combate à exclusão social, o indivíduo nascido em Portugal, filho de estrangeiros, passou também a ter acesso (automático) à nacionalidade portuguesa originária se pelo menos um dos progenitores também tivesse nascido no país e aí tivesse residência (independentemente de título) ao tempo do nascimento.

⁶⁰ Uma das alterações mais significativas neste contexto foi a limitação do poder discricionário da Administração Pública no que toca ao processo decisório de concessão da nacionalidade portuguesa por via da naturalização. De facto, em determinadas situações, verificados que estejam os requisitos legalmente exigidos, o indivíduo passa a ser titular de um direito subjetivo à aquisição da nacionalidade portuguesa.

⁶¹ Cf. V. Canas, *supra* nota 57, p. 870.

que tenha tido a nacionalidade portuguesa e que, tendo-a perdido, nunca tenha adquirido outra nacionalidade (Artigo 6.º, n.º 3).

A Lei N.º 2/2006 teve efeitos retroativos em relação aos processos de atribuição de nacionalidade originária, mas não em relação aos processos de naturalização (ver Artigo 6.º da Lei Orgânica N.º 2/2006). Com efeito, todos aqueles que nasceram em Portugal entre 1981 e 2006, sem que os seus progenitores preenchessem os critérios de residência legalmente exigidos, permaneceram enredados em dificuldades burocráticas para obter cidadania portuguesa.

Não se registaram modificações expressivas no campo da apatridia em versões subsequentes da Lei da Nacionalidade. No entanto, no decorrer da presente investigação, foi aprovada uma nova alteração à lei que alarga consideravelmente o acesso à nacionalidade portuguesa e introduz previsões normativas destinadas a prevenir a apatridia, como será discutido *infra*.

3.2.3. Análise de Normas Relativas à Nacionalidade com Relevo para a Apatridia

Como já foi anteriormente referido, o regime jurídico da nacionalidade portuguesa é fundado na Lei N.º 37/81. A versão objeto de discussão foi introduzida pela Lei Orgânica N.º 2/2018, à qual se fará referência como a “Lei da Nacionalidade.” As secções que se seguem procederão à descrição dos modos de aquisição e perda da nacionalidade portuguesa à luz do novo regime, com particular enfoque nas normas mais diretamente relacionadas com a apatridia.

3.2.3.1 O ACESSO À NACIONALIDADE PORTUGUESA

3.2.3.1.1 AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DA NACIONALIDADE

a) Aquisição por descendência (*ius sanguinis*)

O Artigo 1.º, n.º 1, al. a) da Lei da Nacionalidade determina que são portugueses de origem os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos em Portugal. Relativamente aos que nasceram no estrangeiro de progenitores portugueses, a aquisição de nacionalidade portuguesa não opera *ex lege*. De acordo com o Artigo 1.º, n.º 1, al. c), por exemplo,⁶² uma de duas manifestações de vontade deverá ser efetuada no sentido de assegurar uma ligação relevante entre o Estado português e os seus emigrantes de segunda geração: o nascimento deverá ser inscrito no registo civil português; ou o indivíduo (ou o seu representante legal, caso seja menor) deverá declarar que quer ser português.⁶³ Este preceito legal encontra-se em conformidade com o Artigo 4.º da Convenção de 1961. No entanto, e não obstante a sua aparente simplicidade, já deu azo a alguns desafios. Nomeadamente, em 2016, um jornal português relatou um caso ocorrido num país em desenvolvimento em que, alegadamente, os serviços consulares experienciaram falhas de comunicação com as competentes autoridades de registo em Portugal.⁶⁴ Durante a presente investigação, não foi possível recolher informação

⁶² A nacionalidade Portuguesa é também atribuída com base no princípio *ius sanguinis* aos indivíduos nascidos no estrangeiro se um dos progenitores aí se encontrar ao serviço do Estado português (Artigo 1.º, n.º 1, al. b)) e também àqueles que, para além de outros requisitos, tenham pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta (Artigo 1.º, n.º 1, al. d)).

⁶³ A lei não especifica se a referida declaração deverá ser feita oralmente ou por escrito.

⁶⁴ Um artigo do Diário de Notícias, datado de 15 Abril de 2016, relata o caso de um bebé apátrida, nascido em Timor-Leste de progenitores portugueses. A situação de apatridia do bebé foi alegadamente originada por falhas de comunicação entre o consulado Português e a Conservatória dos Registos Centrais em Portugal, e, bem assim, pelo facto de esta última ter exigido documentos que não era possível obter em Timor-Leste. Ver: <https://bit.ly/2p0SlnW>.



Caso de Karina

Nome: Karina

Local e ano de nascimento: Alemanha, 2001

Chegada a Portugal: 2013

Estatuto atual: Karina finalmente adquiriu a nacionalidade Portuguesa em Fevereiro de 2018

Karina nasceu na Alemanha em 2001, e é filha de mãe e pai Portugueses. O seu nascimento foi registado no hospital, mas a sua nacionalidade nunca foi registada, quer enquanto alemã, quer enquanto portuguesa. Quando Karina tinha 12 anos, a sua mãe trouxe-a para Portugal. Volvidos dois anos, Karina foi acolhida numa instituição de solidariedade social por ter sido vítima de violência doméstica. O processo de determinação da sua nacionalidade foi iniciado no decurso do processo judicial de promoção e proteção, que teve uma duração de três anos. As iniciativas levadas a cabo pelo Ministério Público foram, porém, infrutíferas. Em 2017, Karina foi viver com a sua irmã mais velha, agora sua tutora, que procurara arduamente resolver a (aparente) situação de apatridia da irmã. As várias tentativas, por parte da irmã de Karina, de apresentação de uma apostila ou de um certificado de nascimento internacional não foram tidas por suficientes pelos serviços de registo civil portugueses, confinados à exigência de uma certidão do registo de nascimento original. Essa certidão foi finalmente obtida em 2018, tendo Karina adquirido a nacionalidade portuguesa em Fevereiro do mesmo ano.

adicional quanto a este tipo de situação. Para lá destes casos, a falta de registo após o nascimento (por qualquer razão) poderá originar potenciais casos de apatridia, como ilustrado pela história de Karina.

b) Aquisição por via do nascimento no território (*ius soli*)

O nascimento em território português não confere, por si só, o direito à nacionalidade portuguesa. O acesso à nacionalidade portuguesa com base única e exclusiva no princípio *ius soli* opera apenas em circunstâncias específicas, nomeadamente destinadas a evitar a apatridia. Em primeiro lugar, e em conformidade com o Artigo 1.º, n.º 1 da Convenção de 1961, o Artigo 7.º da CDC e o Artigo 24.º do PIDCP, a nacionalidade portuguesa é automaticamente atribuída a indivíduos que não possuam outra nacionalidade (Artigo 1.º, n.º 1, al. g)).

Por outro lado, o Artigo 1.º, n.º 2 determina que se presumem “nascidos no território português, salvo prova em contrário, os recém-nascidos que aqui tenham sido expostos.” Para que este preceito estivesse em plena conformidade com o Artigo 2.º da Convenção de 1961, seria ainda necessário que presumisse que os expostos tinham nascido de pais com a nacionalidade portuguesa. Porém, a Conservatória dos Registos Centrais confirmou no âmbito de uma entrevista que, na prática, os artigos 1.º, n.º 2 e 1.º, n.º 1, al. g) são interpretados em conjunto no sentido de garantir o acesso dos expostos à nacionalidade portuguesa: em primeiro lugar, a lei presume que a criança nasceu em Portugal e, em segundo lugar, uma vez que não é possível estabelecer a sua filiação, a criança é considerada como não sendo detentora de outra nacionalidade. Este preceito legal cumpre, portanto, o resultado almejado pelo Artigo 2.º da Convenção de 1961, sendo certo, ainda assim, que o texto do Artigo 1.º, n.º 2 poderia ser clarificado. Para além disso, deverá notar-se que não obstante o Artigo 1.º, n.º 2 apenas fazer referência a recém-nascidos, o Artigo 105.º do Código de Registo Civil é interpretado no sentido

de alargar o conceito de exposto/abandonado aos menores de 14 anos de idade ou dementes.⁶⁵ Esta interpretação é conforme à visão do ACNUR de que a referida salvaguarda deverá abranger, no mínimo, todas as jovens crianças que não tenham ainda capacidade para comunicar, com precisão, informação relativa à identidade dos seus pais ou ao seu local de nascimento.⁶⁶ Ainda assim, deverá notar-se que o regime para os expostos, tal como configurado na legislação portuguesa, padece de falta de clareza e, como tal, poderia ser aprimorado em nome da segurança jurídica.

O Artigo 1.º da Lei da Nacionalidade prevê ainda duas instâncias de atribuição da nacionalidade portuguesa com base no princípio *ius soli* com relevo para o presente estudo. Nomeadamente, a nacionalidade é atribuída automaticamente a indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também tiver nascido em Portugal e aí tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento (Artigo 1.º, n.º 1, al. e)). Por outro lado, indivíduos nascidos de pais estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, também poderão adquirir nacionalidade portuguesa caso não declarem não querer ser portugueses e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos dois anos (Artigo 1.º, n.º 1, al. f)). Ainda que o critério de residência legal mitigue o princípio *ius soli*, a aquisição automática de nacionalidade – desde que nada seja declarado em contrário – facilita consideravelmente a operacionalização deste preceito, pelo menos quando comparada com a antiga versão, que exigia a declaração da vontade de se tornar português.⁶⁷

3.2.3.1.2 AQUISIÇÃO DERIVADA DA NACIONALIDADE⁶⁸

c) Família e casamento

A Lei da Nacionalidade não facilita especificamente o acesso à nacionalidade a pessoas apátridas casadas (ou em união de facto) com um nacional do Estado. A regra geral contida no Artigo 3.º aplica-se, portanto, a tais casos: a pessoa apátrida terá apenas acesso à nacionalidade portuguesa após três anos de casamento (ou da ação de reconhecimento da união de facto), sendo ainda necessário declarar essa vontade na constância do matrimónio.

Tendo em conta os laços criados entre o indivíduo e Portugal em virtude do casamento (ou união de facto) e, ainda, o facto de o indivíduo ser de outro modo apátrida, recomenda-se a Portugal que altere a lei no sentido de facilitar o acesso à nacionalidade portuguesa neste contexto. Princípios atinentes à unidade familiar a tal apontam, dado ser relativamente complicado estabelecer residência legal em Portugal quando se é apátrida, sem se ser também beneficiário de proteção internacional (ver *infra* Secção 3.2.4). Ainda que, ao abrigo do Artigo 15.º da Lei N.º 37/2006,⁶⁹ o familiar de cidadão português possa solicitar a emissão de um cartão de residência quando a sua estada no território

⁶⁵ Os procedimentos para o registo do exposto vêm descritos nos artigos 106.º a 108.º do Código de Registo Civil.

⁶⁶ ACNUR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Arts 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 de Dezembro de 2012, HCR/GS/12/04, para. 58, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

⁶⁷ A exigência legal de declaração de vontade fora criticada por um autor Português, segundo o qual: “muitos descendentes de cidadãos lusófonos, há muito radicados em Portugal e que aqui, em princípio, tencionam permanecer indefinidamente, não adquirem a cidadania portuguesa de origem apenas por falta de diligência dos seus progenitores.” Ver: J. Pereira da Silva, “Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania”, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, págs. 111, 112.

⁶⁸ A expressão “nacionalidade derivada” é usada no contexto jurídico português para fazer referência a todas as formas de aquisição da nacionalidade para lá da originária. Ambos os modos de aquisição da nacionalidade Portuguesa conferem acesso aos mesmos direitos e prerrogativas, exceto no que toca à elegibilidade para as eleições presidenciais – uma possibilidade que é apenas concedida a “portugueses de origem,” conforme o Artigo 122.º da Constituição da República Portuguesa.

⁶⁹ Esta Lei transpõe a Diretiva 2004/38/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004.

nacional se prolongar por período superior a três meses, é exigida a apresentação de um passaporte para dar início ao processo, documento esse que o apátrida não possuirá.

d) Naturalização

O acesso a determinada nacionalidade com base na residência é possível através do mecanismo da naturalização. Não obstante o Artigo 32.º da Convenção de 1954 e o Artigo 6.º, n.º 4, al. g) da CEN encorajarem a facilitação da naturalização de pessoas apátridas legalmente e habitualmente residentes no território, essa concessão não é feita no regime jurídico da nacionalidade portuguesa. Tal facto tem sido criticado pela doutrina portuguesa, pela sua dissonância com o direito internacional e a Constituição da República Portuguesa.⁷⁰ As pessoas apátridas deverão, portanto, preencher os requisitos legais geralmente aplicados aos estrangeiros, como será explanado *infra*.

O acesso à nacionalidade Portuguesa ao abrigo do Artigo 6.º, n.º 1, que regula o regime da naturalização, é concedido aos indivíduos que satisfaçam os seguintes requisitos:

- a) serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa;
- b) residirem legalmente no território português há pelo menos cinco anos;
- c) conhecerem suficientemente a língua portuguesa;
- d) não terem sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão superior a 3 anos;
- e) não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.

O Artigo 6.º, n.º 2 prevê um regime de naturalização mais favorável para menores nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros, desde que preencham os critérios das alíneas c), d) e e) do Artigo 6.º, n.º 1 e que, no momento do pedido, se verifique uma das seguintes condições:

- a) um dos progenitores tenha residência em Portugal, independentemente de título, pelo menos durante os cinco anos imediatamente anteriores ao pedido;
- b) o menor tenha concluído em Portugal pelo menos um ciclo do ensino básico ou o ensino secundário.

Finalmente, o Artigo 6.º, n.º 5 dá acesso à nacionalidade portuguesa a pessoas que satisfaçam os critérios das alíneas a), c), d) e e) do Artigo 6.º, n.º 1 e que, cumulativamente:

- a) tenham nascido em Portugal;
- b) sejam filhos de estrangeiro que tivesse residência em Portugal, independentemente de título, ao tempo do seu nascimento;
- c) residam em Portugal, independentemente de título, há pelo menos cinco anos.

Ao possibilitar o registo da nacionalidade numa fase posterior, os números 2 e 5 do Artigo 6.º introduzem uma aplicação “pós-nascimento” do princípio *ius soli*, na medida em que viabilizam o acesso à nacionalidade portuguesa aos indivíduos nascidos em Portugal de pais estrangeiros que, ao tempo do nascimento, não preenchiam os critérios (como sejam a legalidade da residência) exigidos

⁷⁰ Ver, p.e.: J. Pereira da Silva, *supra* nota 51, págs. 311, 312.

pelo Artigo 1.º (nacionalidade originária), mas que vieram mais tarde a satisfazer os requisitos legais de integração na comunidade portuguesa.⁷¹ Contrariamente à sua versão anterior, à luz da qual a concessão da nacionalidade se encontrava sujeita ao poder discricionário da Administração Pública, o novo Artigo 6.º, n.º 5 prevê um verdadeiro direito de acesso à nacionalidade portuguesa.

No momento da redação do presente relatório, duas ONGs que acompanham casos de potencial apatridia contactadas para a investigação estão a fazer uso do Artigo 6.º, n.º 5.⁷² Na maior parte dos casos de potencial apatridia identificados, os indivíduos encontravam-se numa situação irregular em Portugal. Assim sendo, este tipo de previsão normativa poderá ter bastante utilidade para a resolução dos seus problemas.

Outra norma com relevo para pessoas apátridas é o Artigo 6.º, n.º 8, que prevê a concessão discricionária da nacionalidade portuguesa a indivíduos que sejam ascendentes de cidadãos portugueses originários e que tenham residência em Portugal, independentemente de título, há pelo menos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido, e desde que a ascendência tenha sido estabelecida no momento do nascimento do cidadão português.

3.2.3.2 A PERDA DA NACIONALIDADE PORTUGUESA

O direito fundamental à nacionalidade implica que ninguém poderá ser arbitrariamente privado da mesma. Esta premissa vem elencada no Artigo 15.º, n.º 2 da DUDH, nos artigos 7.º e 8.º da Convenção de 1961, e no Artigo 7.º da CEN. Em linha com estes instrumentos, o Artigo 26.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa determina que: “A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos.” A renúncia e a falsidade constituem dois modos de perda da nacionalidade especificamente regulados pela Lei da Nacionalidade. Ainda assim, será feita referência a outras formas de perda da nacionalidade portuguesa nas seguintes secções.

3.2.3.2.1 RENÚNCIA

À luz do Artigo 8.º da Lei da Nacionalidade, a perda da nacionalidade não pode advir automaticamente de qualquer facto, estando antes dependente de uma declaração de vontade por parte do interessado. Para além disso, e em conformidade com o disposto no Artigo 7.º, n.º 1 da Convenção de 1961 e o Artigo 8.º da CEN, a renúncia está sujeita à posse da nacionalidade de outro estado.

Não obstante a linearidade desta regra, poderão surgir questões quanto à prova da posse de outra nacionalidade no momento da renúncia. Como ilustrado pela história do Nelson (e outras),⁷³ a seriedade do ato de renúncia obriga ao máximo rigor por parte das competentes autoridades.

⁷¹ A. R. Gil, *supra* nota 51, at p. 732.

⁷² Os processos de naturalização foram iniciados por estas instituições ao abrigo da versão anterior do Artigo 6.º, n.º 5, que requeria a prova de dez anos de residência em Portugal. Como notado por um dos entrevistados, tal exigência legal é de difícil concretização, visto os requerentes não possuírem muitas vezes os documentos necessários (p.e. emitidos por escolas ou hospitais) para fazer prova de residência contínua em Portugal ao longo de dez anos. Outra dificuldade indicada prende-se à discricionariedade como que por vezes a avaliação desses documentos é feita.

⁷³ Relativamente a indivíduos de origem Angolana, foi confirmado numa entrevista conduzida para esta investigação que pelo menos dois casos como o do Nelson foram tratados pelo Consulado de Angola nos últimos anos.



Caso de Nelson

Nome: Nelson

Local e ano de nascimento: Angola, 1970

Chegada a Portugal: 1976

Estatuto atual: sem estatuto legal em Portugal, poderá ser apátrida

Nelson nasceu em Angola em 1970, de pais de origem Angolana. Após a guerra da independência neste país, Nelson veio para Portugal na companhia de duas mulheres, sendo que veio a saber mais tarde que uma delas era a sua mãe. Nelson chegou indocumentado e sem qualquer informação acerca do seu passado familiar. Cresceu num contexto de violência familiar e vulnerabilidade social, acabando por se tornar alcoólico. Quando fez 14 anos, procurou o apoio de uma instituição de reabilitação, que o acolheu até aos 18 anos. Essa instituição logrou obter o primeiro documento de Nelson: um cartão de identidade português. Com esse documento, Nelson registou-se no serviço militar português, que era obrigatório, e normalizou a sua vida em Portugal. Ao começar a questionar a sua identidade e história de vida, Nelson redescobriu as suas raízes angolanas e passou a envolver-se mais ativamente com grupos de jovens preocupados com a guerra civil em Angola e a possibilidade de o país cair nas mãos do MPLA. Em 1989, após uma conversa com o Adido do Consulado de Angola (que teria deixado a promessa de aquisição da nacionalidade Angolana a Nelson), e na posse de um documento preparado pelo referido Adido atestando a nacionalidade angolana de Nelson, este último dirigiu-se à Conservatória dos Registos Centrais com vista à renúncia da sua nacionalidade portuguesa. Na presença de duas testemunhas, a renúncia foi aceite e registada. O drama da apatridia na vida de Nelson começou nesse momento: Nelson nunca chegou a adquirir a nacionalidade Angolana, dado não existirem quaisquer registos do mesmo nesse país. Desde então, Nelson tem vivido uma vida de vulnerabilidade e dependência do apoio de outros. Apelou a todas as entidades possíveis, e deu atenção mediática à sua história, sem sucesso.

A nova versão da Lei da Nacionalidade introduz uma previsão normativa importante, que poderia ser usada em casos como o de Nelson. De acordo com o Artigo 12.º-A, n.º 1: “É nulo o ato que importe a atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa com fundamento em documentos falsos ou certificativos de factos inverídicos ou inexistentes, ou ainda em falsas declarações.” A prova de falsidade em casos de perda poderá não ser simples, no entanto, especialmente quando carecer da colaboração de determinada embaixada/consulado. Em casos como o de Nelson, implicaria a elaboração de um documento oficial, por parte do consulado, para retratar um documento oficial anterior (através do qual fora feita prova da posse de outra nacionalidade). Como tal, é feito um apelo às autoridades portuguesas para ter em conta este tipo de fatores aquando da avaliação da prova de falsidade apresentada pelo requerente.

3.2.3.2.2 PERDA COM FUNDAMENTO EM FALSA DOCUMENTAÇÃO

A privação da nacionalidade portuguesa tem ocorrido em casos em que se constatou que o indivíduo a tinha adquirido por via de documentos falsos. De acordo com o Artigo 8.º, n.º 2, al. b) da Convenção de 1961 e o Artigo 7.º, n.º 1, al. b) da CEN, a nacionalidade poderá ser retirada ao indivíduo que a tenha obtido com base em conduta fraudulenta. Ainda assim, em tais circunstâncias, o Estado tem determinados deveres de proteção em relação ao indivíduo tornado apátrida (este tem nomeadamente o direito à “ampla defesa perante um tribunal ou outro órgão independente,” como

Caso de Zelinda



Nome: Zelinda

Local e ano de nascimento: Cape Verde, 1959

Chegada a Portugal: 1984

Estatuto atual: sem estatuto legal em Portugal, poderá ser apátrida

Zelinda nasceu em Cabo Verde em 1959, filha de pais cabo-verdianos. Dezasseis anos depois, Zelinda foi viver para a Alemanha com o seu tio, onde conheceu o seu futuro marido. Este último era nacional de Portugal e de Cabo Verde, e o casamento foi contraído em 1981. Através do casamento, Zelinda adquiriu nacionalidade portuguesa e foi registada como tal em 1984, ano em que o casal se estabeleceu em Portugal. A aquisição de nacionalidade portuguesa implicou a perda automática da nacionalidade cabo-verdiana, ao abrigo do Decreto-Lei N.º 71/76, de 24 de Julho. Este facto foi indicado na certidão do registo de nascimento de Zelinda. Zelinda teve uma vida de trabalho regular em Portugal e, entretanto, teve filhos, que foram registados como cidadãos portugueses. Nos anos 90, Zelinda e o seu marido divorciaram-se. Nessa altura, os serviços de registo civil portugueses constataram que o ex-marido de Zelinda adquirira a nacionalidade portuguesa com base em documentos falsos e, por conseguinte, alertaram-na para o facto de não ser, também ela, portuguesa. Não obstante o seu documento de identificação ter sido renovado em 1999 por “simpatia”, Zelinda foi deixada numa situação de potencial apatridia em 2010. A nacionalidade portuguesa dos seus filhos, incluindo de Nelson, que cumprira três anos de serviço militar em Portugal, foi-lhes igualmente retirada. Entretanto, os filhos de Zelinda lograram obter a nacionalidade de Cabo Verde, mas não Zelinda, cuja certidão do registo de nascimento original não foi ainda descoberta.

Como notou Zelinda:

“Desde 2010, a vida parou.”

assegurado pelo Artigo 8.º, n.º 4 da Convenção de 1961). Por outro lado, é fundamental atentar ao impacto que a privação da nacionalidade possa acarretar sobre os familiares do indivíduo. À luz do Artigo 6.º da Convenção de 1961 (complementado pelo Artigo 9.º CEDAW), a perda da nacionalidade não é automaticamente extensível ao cônjuge ou aos filhos, a menos que já possuam ou tenham adquirido outra nacionalidade.⁷⁴ Infelizmente, esta norma de prevenção da apatridia não foi observada no caso de Zelinda.

Contrariamente às suas versões anteriores, onde a matéria não se encontrava regulamentada, o novo regime da nacionalidade oferece, uma vez mais, uma solução importante para a prevenção da apatridia: como resulta do Artigo 12.º-A, n.º 2, a privação da nacionalidade portuguesa com fundamento em documentos falsos não operará nos casos em que daí resulte a apatridia do interessado.

⁷⁴ Ver: ACNUR, *Expert Meeting on Loss and Deprivation of Nationality*, *supra* nota 76, paras. 40, 41.



Caso de Aguialdo

Nome: Aguialdo

País e local de nascimento: São Tomé e Príncipe, 1954

Chegada a Portugal: 1972

Estatuto atual: sem estatuto legal em Portugal, poderá ser apátrida

Aguialdo nasceu em São Tomé e Príncipe em 1954, filho de pai moçambicano e mãe cabo-verdiana. Em 1972, Aguialdo veio para Portugal por razões profissionais, na posse de um bilhete de identidade português (ou documento semelhante), visto São Tomé e Príncipe ser ainda uma colónia Portuguesa na altura. Em 1976, obteve também um bilhete de identidade para estrangeiros, onde vinha identificado como originário de São Tomé e Príncipe. Sem se aperceber, Aguialdo perdeu a nacionalidade portuguesa em 1975, por não satisfazer os critérios previstos pelo Decreto-Lei N.º 308-A/75. Até 2012, Aguialdo trabalhou na construção civil e vivia uma vida regular em Portugal, fazendo uso do seu bilhete de identidade para estrangeiros. Porém, em 2012, perdeu toda a sua documentação. Desde então, a sua vida tem sido pautada pela precariedade: indocumentado, o acesso ao mercado de trabalho tem sido visivelmente dificultado e vive hoje em dia num centro de acolhimento aos sem-abrigo. Entretanto, procurou nacionalizar-se como cabo-verdiano, sem sucesso. Recentemente, logrou obter o seu assento de nascimento através da Embaixada de São Tomé e Príncipe, e deu início ao processo de registo da sua nacionalidade nesse país.

Aguialdo tem procurado a muito custo clarificar o seu estatuto de nacionalidade e, com ele, obter novamente documentos. Como mencionou:

“Uma pessoa com documentos é uma pessoa livre.”

3.2.3.2.3 OUTRAS FORMAS DE PERDA DA NACIONALIDADE PORTUGUESA

Ao longo da presente investigação, foram identificados casos de potencial apatridia entre pessoas que foram portuguesas e que, por razões diversas, perderam a nacionalidade. Dois tipos de situações serão descritos nas secções seguintes.

a) Perda induzida pela legislação: Decreto-Lei N.º 308-A/75

Como já foi discutido na Secção 3.2.1, a descolonização trouxe consigo a necessidade de redefinir que indivíduos das antigas colónias portuguesas preservariam a nacionalidade portuguesa, e quem a perderia. O Decreto-Lei N.º 308-A/75 foi adotado com essa finalidade, sem assegurar a preservação da nacionalidade portuguesa por parte daqueles que ficariam de outro modo apátridas em virtude da criação de novos estados independentes. Como comentado pela doutrina portuguesa: “o legislador português criou patentemente as condições para transformar em apátridas alguns dos seus nacionais ... Bastaria, com efeito, que os novos Estados constituídos nos antigos territórios portugueses não seguissem, na concessão da sua nacionalidade, o critério que o legislador português terá previsto viria a ser adoptado.”⁷⁵ Neste contexto de alterações legislativas e falhas de comunicação ao nível dos procedimentos a seguir, muitos caíram nas lacunas do sistema e ficaram apátridas. Durante a

⁷⁵ R. M. Moura Ramos, *supra* nota 26, p. 341.

investigação, foram identificados seis casos de potencial apatridia com base na aplicação do Decreto-Lei N.º 308-A/75.

b) Perda com base em atribuição errónea

Ao longo da presente investigação, foi relatada uma ocorrência preocupante por vários entrevistados: a privação da nacionalidade portuguesa com fundamento na deteção de erros na sua atribuição por parte das autoridades públicas. Tais casos dizem acima de tudo respeito à atribuição da nacionalidade portuguesa ao abrigo da Lei N.º 37/81, na sua versão de 1981 (recorde-se *supra* a Secção 3.2.2.2). Deverá notar-se que, dados os progressos na emissão de documentos em Portugal, é pouco provável que casos de atribuição errónea da nacionalidade ocorram no futuro. A Lei N.º 37/81, na sua versão inicial, restringiu significativamente o acesso à nacionalidade portuguesa a pessoas nascidas em Portugal de pais estrangeiros, ao ter introduzido um critério de residência de seis anos que não era até então exigido por lei. Possivelmente em virtude da falta de conhecimento acerca deste novo requisito, e também devido a insuficiências na informação inserida nas certidões do registo de nascimento (nomeadamente em relação à nacionalidade estrangeira dos progenitores), vários registos de nacionalidade ao longo dos anos 80 foram erróneos. Estes erros foram frequentemente detetados décadas mais tarde, particularmente a partir de 2006, com as evoluções tecnológicas da altura e a introdução do cartão de cidadão.

Hodiernamente, regista-se ainda a ocorrência de casos de perda da nacionalidade com fundamento específico em atribuições erróneas que remontam aos anos 80. Por exemplo, um dos indivíduos entrevistados para a presente investigação perdeu a nacionalidade portuguesa em Fevereiro de 2016 e, no momento de redação do mapeamento, permanece aparentemente apátrida. Como explanado por um advogado especializado em imigração, os referidos erros são tipicamente detetados quando o indivíduo recorre aos serviços de registo civil para renovar o bilhete de identidade. O resultado é a privação imediata da sua (aparente) nacionalidade portuguesa de longa data, sem que sejam oferecidas salvaguardas destinadas a prevenir a apatridia.

Muitos daqueles que foram afetados não receberam qualquer orientação por parte dos serviços de registo civil quanto a possíveis soluções. Essencialmente, teriam duas hipóteses: readquirir a nacionalidade portuguesa através do regime da naturalização, ou adquirir a nacionalidade de outro país com o qual mantivessem conexões relevantes. Não é, todavia, certo que estas alternativas fossem efetivamente operacionalizáveis. Na próxima secção, o regime de reaquisição da nacionalidade portuguesa será discutido.

Ainda que tenham sido emitidos documentos de identificação portugueses com base na aplicação errónea da lei ou na má interpretação dos factos, a privação da nacionalidade nos moldes acima descritos parece ser incompatível com a premissa de que da perda da nacionalidade não pode resultar a apatridia, como prescrito pelo Artigo 8.º, n.º 1 da Convenção de 1961. De facto, o ACNUR defende que a privação da nacionalidade deve servir um propósito legítimo e deve ser proporcional ao interesse que o Estado visa proteger. Exige-se, pois, uma avaliação comparativa do impacto da privação sobre os direitos do indivíduo. Nesse exercício, deverão ser tidos em conta elementos diversos, tais como, a robustez do elo de ligação do indivíduo ao Estado, incluindo o nascimento no território, a duração da residência, laços familiares, atividade económica, e ainda, a integração linguística e cultural.⁷⁶ No que respeita aos casos acima referidos, pode argumentar-se que o impacto da privação na vida das

⁷⁶ Reunião de peritos organizada pelo ACNUR, "Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality", Conclusões Sumárias, Tunis, Tunísia, 31 de Outubro – 1 de Novembro de 2013, paras. 20-22 (Reunião de Peritos do ACNUR sobre Perda e Privação de Nacionalidade).



Caso de Jair Barreto

Nome: **Jair Barreto**

País e local de nascimento: **Portugal, 1982**

Estatuto atual: **tornou-se cabo-verdiano em 2012**

Jair nasceu em Portugal em 1982, de pais cabo-verdianos. Com o seu assento de nascimento, foi possível registar-se numa escola pública, onde estudou até 1996. Nesse ano, foi transferido para um centro educativo e, com o apoio desta instituição, foi registado como cidadão português. Jair viveu uma vida regular em Portugal até 2005, ano em que não foi possível renovar o seu bilhete de identidade português. Não lhe foi dada qualquer orientação sobre a forma de proceder no seu caso e, três anos volvidos após algumas iniciativas, pôde finalmente compreender, através de uma carta de um parágrafo que lhe fora endereçada pela Conservatória dos Registos Centrais, que o seu BI não tinha sido renovado “por se ter detectado que o mesmo foi emitido indevidamente, dado que do seu assento de nascimento resulta que os pais têm a nacionalidade cabo-verdiana.” A partir desse momento, Jair deixou de ser português, para passar a ser um imigrante irregular, sem um documento de identificação. Não obstante ter apelado diversas vezes às autoridades portuguesas no sentido de recuperar a sua nacionalidade portuguesa, não foi possível naturalizar-se por ter sido condenado pela prática de crime punível com pena de prisão igual ou superior a três anos. A sua aparente situação de apatridia foi finalmente solucionada entre 2012/2013, através da Embaixada de Cabo Verde – ainda que esta última tenha negado, a priori, o acesso de Jair à nacionalidade cabo-verdiana. Após alguns avanços e recuos, Jair obteve primeiro um certificado de inscrição consular e, um ano mais tarde, o passaporte de Cabo Verde. No momento de redação do presente mapeamento, Jair, que nasceu em Portugal e foi português, permanece irregular no país, por não ter logrado reunir a prova documental necessária para requerer uma autorização de residência ao SEF.

Como desabafado por Jair:

“É desumano terem-me deixado com as mãos atadas, só eu sei o que passei e ainda passo. Aqui estudei e me formei e aqui vivo desde que nasci. Mas é desgastante. Dai ter desistido de vez ... de português passei a ilegal.”

pessoas suplanta largamente os interesses que Portugal visou proteger – considerando que estes indivíduos nasceram em Portugal e aí viveram durante décadas.⁷⁷

Foi possivelmente com base neste tipo de consideração, e na deteção de inúmeros casos de perda da nacionalidade portuguesa com base em atribuição errónea, que Portugal incluiu uma salvaguarda bastante pertinente no Artigo 12.º-B do novo regime da nacionalidade, segundo o qual: “[a] titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante, pelo menos, 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato ou facto de que resulte a sua atribuição ou aquisição seja contestado.”⁷⁸ Esta norma previne a perda de nacionalidade portuguesa e o subsequente risco de apatridia sendo, como tal, de louvar. Ainda que não tenha efeitos retroativos, é aplicável aos processos pendentes à data da entrada em vigor da lei (Artigo 6.º, n.º 1 da Lei Orgânica N.º 2/2018).

⁷⁷ O exposto representa a opinião da autora e não reflete uma posição oficial do ACNUR.

⁷⁸ Já em 2017, fora introduzida uma salvaguarda importante no Regulamento da Nacionalidade, que previne casos de perda potencial nas linhas acima descritas, mas apenas em circunstâncias específicas. Ver: Artigo 70.º, n. 4º e n.º 5.

3.2.3.2.4 REAQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE PORTUGUESA POR VIA DE UM REGIME DE NATURALIZAÇÃO MAIS FAVORÁVEL

Àqueles que possuíram a nacionalidade portuguesa e a perderam a dada altura sem ter adquirido outra nacionalidade é concedido o direito de reaquisição da nacionalidade portuguesa através de um regime de naturalização mais favorável, ao abrigo do Artigo 6.º, n.º 3 da Lei da Nacionalidade. Neste caso, o critério de cinco anos de residência legal deixa de ser exigido, bem como a demonstração de conhecimento suficiente da língua portuguesa. Esta previsão normativa resolve casos de perda e subsequente apatridia provocados pelo Decreto-Lei N.º 308-A/75, por exemplo. Pode, portanto, ser entendida como uma cláusula anti-apatridia, ainda que corretiva e não preventiva.⁷⁹ Ainda assim, e não obstante o seu potencial, o Artigo 6.º, n.º 3 tem sido raramente utilizado ou sequer trazido à colação pelos serviços de registo civil portugueses quando contactados pelas partes interessadas (ver abaixo Secção 4.1.2.2). Várias entrevistas efetuadas com assistentes sociais que acompanham casos de potencial apatridia revelaram a falta de conhecimento desta previsão. Aginaldo (recorde-se o caso descrito na Secção 3.2.3.2.3), por exemplo, nunca foi aconselhado no sentido de procurar a reaquisição da nacionalidade portuguesa, ainda que tenha certamente direito à mesma, e tem, ao invés, passado os últimos anos entre embaixadas que não resolveram ainda a sua aparente situação de apátrida.

Caso o indivíduo que perdeu a nacionalidade portuguesa tenha entretanto adquirido a nacionalidade de outro Estado, é também possível recuperar o acesso à nacionalidade portuguesa à luz do Artigo 6.º, n.º 6 – sendo que se aplicam os mesmos critérios mais favoráveis do Artigo 6.º, n.º 3. Uma diferença crucial neste contexto é a de que, no caso do Artigo 6.º, n.º 3, o Governo português não tem qualquer margem de discricionariedade na atribuição da nacionalidade, visto tratar-se de um verdadeiro direito do indivíduo, o que não se verifica no caso do Artigo 6.º, n.º 6. Quanto a este último, a discricionariedade do Governo não é, em todo o caso, absoluta, uma vez que é condicionada por parâmetros constitucionais, como sejam, o princípio da não-discriminação.

Importa notar que os casos acima referidos de privação da nacionalidade portuguesa com base em atribuição errónea ao abrigo da Lei N.º 37/81, na sua versão inicial, foram tipicamente resolvidos pelos serviços de registo civil portugueses ao abrigo do Artigo 6.º, n.º 6, e não do Artigo 6.º, n.º 3. Isso significa que as autoridades portuguesas assumiram, por defeito, que os indivíduos em causa tinham uma nacionalidade estrangeira, o que, na realidade, não se verificava num número elevado de ocasiões. Pode, pois, notar-se a falta de conhecimento quanto ao significado e implicações da apatridia.⁸⁰

A disponibilização de vias para a resolução de casos de perda da nacionalidade portuguesa com base num regime mais favorável de naturalização é positiva. Ainda assim, não deverá olvidar-se o facto de poder ser bastante oneroso passar por esses processos, dado a prova documental exigida poder ser de difícil obtenção, se não mesmo impossível de obter. Por exemplo, em ambos os regimes de reaquisição, a apresentação do certificado de registo criminal do país da naturalidade/nacionalidade é exigida (porém dispensável),⁸¹ mesmo no caso de o interessado nunca ter estado no país.

⁷⁹ R. Moura Ramos, 'A Renovação do Direito Português da Nacionalidade pela Lei Orgânica n.º 2/2006 de 17 de Abril', em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita*, Vol. II, 2009, Coimbra Editora, págs. 617-678, na p. 639.

⁸⁰ Como corolário, parece inevitável a existência de imprecisões quanto aos dados quantitativos fornecidos pela Conservatória dos Registos Centrais acerca da apatridia (ver abaixo Secção 4.1.2.2).

⁸¹ Os artigos 21.º, n.º 2, al. c) e 24.º, n.º 2, al. b) do Regulamento da Nacionalidade regulam, respetivamente, os regimes dos artigos 6.º, n.º 3, e 6.º, n.º 6 da Lei da Nacionalidade. A exigência de apresentação do certificado de registo criminal do país de naturalidade/nacionalidade poderá ser dispensada, no entanto, se o interessado comprovar que, após ter completado os 16 anos, residiu noutro país (Artigo 37.º, n.º 8 do Regulamento da Nacionalidade). Como notado por alguns entrevistados para esta investigação, a prova ao abrigo deste último regime pode também ser complicada de se fazer.

Nem todos aqueles que desejam readquirir a nacionalidade portuguesa poderão fazê-lo ao abrigo das referidas normas do Artigo 6.º. Efetivamente, e em linha com os requisitos legais geralmente exigidos para a naturalização, tais normas são apenas aplicáveis caso o interessado não tenha sido condenado, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão superior a três anos. Jair, por exemplo (caso descrito acima na Secção 3.2.3.2.3), não pôde recorrer ao Artigo 6.º por esta razão. Coloca-se, pois, a questão de como efetuar uma avaliação comparativa entre o princípio do “vínculo efetivo”, o conceito de “reabilitação legal”, e os interesses (de manutenção da paz social) salvaguardados pelo Estado português ao exigir a ausência de registo criminal.

3.2.3.3 IMPEDIMENTOS LEGAIS À AQUISIÇÃO DE NACIONALIDADE PORTUGUESA

A condenação, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão superior a três anos constitui, entre outros, impedimento legal para a aquisição da nacionalidade portuguesa. Em particular: impede a aquisição originária da nacionalidade por indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta (artigos 1.º, n.º 1, al. d) e n.º 3 da Lei da Nacionalidade) e processos de naturalização (Artigo 6.º); e constitui fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por parte do Ministério Público (artigos 9.º e 10.º). Tal requisito de verificação negativa para a aquisição da nacionalidade portuguesa visa prevenir a integração na comunidade portuguesa de indivíduos que tenham ofendido o direito penal.

Coloca-se, pois, a questão de como aplicar este impedimento legal no caso de pessoas apátridas, em relação às quais é desejável facilitar o acesso à naturalização e, ainda, no caso daqueles que tenham possuído a nacionalidade portuguesa por menos de dez anos e a tenham perdido, sem possuir outra nacionalidade (recordar discussão na Secção 3.2.3.2.3).

Casos de recusa de pedidos de naturalização com fundamento na condenação pela prática de crimes nos termos acima descritos, mesmo quando tais incidentes já tenham sido cancelados no registo criminal do indivíduo, têm dado azo a considerável controvérsia em Portugal. Os tribunais administrativos têm proferido decisões contraditórias a este respeito. Para alguns, importa atentar tão só ao facto de o crime cometido ser abstratamente punível, sendo irrelevantes outros fatores, como sejam, a pena concretamente aplicada, a sua extinção, ou a “reabilitação legal” do indivíduo.⁸² Para outros, a condenação não dá lugar à recusa automática do pedido de naturalização, devendo antes ser vista como circunstância indiciadora da indesejabilidade do requerente, a valorar em cada caso concreto.⁸³ Como notado na doutrina, “numa matéria tão fundamental como a da nacionalidade dos indivíduos, [tais controvérsias] gera [m] uma insustentável insegurança jurídica.”⁸⁴

Esta questão foi recentemente submetida à apreciação do Tribunal Constitucional Português, no âmbito de um caso envolvendo um indivíduo de nacionalidade desconhecida, residente em Portugal desde 1976, cujo pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa por via do casamento fora oposto pelo Ministério Público com base na sua condenação por furto, ocorrido em 1992. No Acórdão N.º 106/2016,⁸⁵ foi colocada, perante o Tribunal Constitucional, a questão de se saber se a opção do legislador de impedir o acesso à nacionalidade portuguesa com base numa condenação com os

⁸² Ver, e.g.: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Primeira Secção, 10 de Julho 2014, Proc. 0595/14.

⁸³ Ver, e.g.: Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 10 de Janeiro de 2013, Proc. 08678/12.

⁸⁴ C. Urbano de Sousa, “A Naturalização do Estrangeiro Residente: Concretização do Direito Fundamental à Cidadania Portuguesa: Acórdão do STA (1.ª Secção) de 5.2.2013, P. 76/12”, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 107 – Setembro/Outubro 2014, CEJUR, págs. 23-36.

⁸⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional N.º 106/2016, de 30 de Março de 2016.

contornos já descritos se encontrava em conformidade com a Constituição da República Portuguesa. Nomeadamente, com o Artigo 26.º da Constituição, que confere a dignidade de direito fundamental ao direito à cidadania portuguesa, e com o Artigo 30.º, que proíbe penas com caráter perpétuo ou de duração ilimitada/indefinida, bem como penas que envolvam como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis.

De modo a responder a essa pergunta, o Tribunal Constitucional teria, essencialmente, de questionar se a condenação preclui ou não, em si mesma, qualquer margem para a consideração das circunstâncias do caso concreto, quer pela Administração Pública, quer pelos tribunais. No Acórdão N.º 106/2016, o Tribunal Constitucional avaliou comparativamente os diversos valores e interesses legais em jogo, prestando particular atenção ao princípio da “reabilitação legal” e ao regime penal português, à luz do qual a passagem do tempo despoleta o cancelamento definitivo, no registo criminal, de decisões que aplicaram penas, por se pressupor a total reintegração do indivíduo na sociedade. A importância de tais valores, associada à qualificação do direito à cidadania portuguesa como um direito fundamental, levaram o Tribunal a concluir que, no contexto de aquisição da nacionalidade, a relevância atribuída à conduta criminosa do indivíduo não pode ser ilimitada. Ao invés, uma interpretação do Artigo 9.º, al. b) da Lei da Nacionalidade conforme à Constituição obriga a que, no caso concreto, o referido impedimento legal seja considerado à luz do princípio da “reabilitação legal.”

Ainda que aplicável apenas ao caso concreto, a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional é construtiva. Podia, em todo o caso, ter sido atribuído maior relevo ao facto de a nacionalidade do indivíduo ser desconhecida. Como confirmado pela Conservatória dos Registos Centrais, esta decisão já foi incorporada na sua prática, o que se afigura como um progresso significativo. Por outro lado, importa notar que o novo regime da nacionalidade vem determinar explicitamente que é apenas considerada a pena aplicada em concreto (e não a pena em abstrato).

Para concluir, quando se trata de indivíduos plenamente integrados na sociedade portuguesa (p.e., por terem residido há muito no país, conhecerem a língua portuguesa, e presumivelmente terem apenas vínculos efetivos ou conexões relevantes com o Estado Português), o princípio da “reabilitação legal” deverá ter precedência sobre o valor do respeito pelos interesses legais que subjazem à criminalização de conduta. Tal entendimento assume ainda maior relevo no contexto da apatridia.⁸⁶ A defesa do oposto traduz-se na negação perpétua do direito de acesso à nacionalidade – um resultado que parece violar o princípio da proporcionalidade que permeia quaisquer restrições a direitos constitucionalmente protegidos, como sejam o direito à cidadania portuguesa.⁸⁷

No que toca, em particular, à aquisição da nacionalidade portuguesa por apátridas, o Comité de Ministros do Conselho da Europa assinalou a importância de os Estados assegurarem que a prática de crimes, quando seja relevante para processos decisórios no campo da nacionalidade, não impeça de modo irrazoável o acesso de apátridas à nacionalidade.⁸⁸

⁸⁶ O exposto representa a opinião da autora e não reflete uma posição oficial do ACNUR.

⁸⁷ C. Urbano de Sousa, *supra* nota 84.

⁸⁸ Conselho da Europa: Comité de Ministros, “*Recommendation R (1999) 18 of the Committee of Ministers to Member States on the Avoidance and Reduction of Statelessness*”, 15 de Setembro de 1999, (1999) 18, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3964.html>.

3.2.3.4 NORMAS PROCEDIMENTAIS

3.2.3.4.1 PROVA DOCUMENTAL

As regras procedimentais que acompanham o direito à nacionalidade constituem uma componente fundamental desse direito, que essencialmente determina a sua operabilidade. Por um lado, os procedimentos circunscrevem os termos em que as autoridades públicas deverão tratar um pedido de nacionalidade e, como tal, assumem um papel importante quanto à justeza desse processo. Por outro lado, alargar o acesso à nacionalidade portuguesa na lei substantiva de pouco valerá se forem onerosos os procedimentos correspondentes, pela imposição de requisitos formais demasiado exigentes ou custos elevados, por exemplo.⁸⁹

Prova da apatridia

A Lei da Nacionalidade prevê duas instâncias em que a nacionalidade portuguesa é conferida mediante a prova da apatridia:

- o Artigo 1.º, n.º 1, al. g), que outorga a nacionalidade portuguesa aos indivíduos nascidos no território português e que não possuam outra nacionalidade; e
- e o Artigo 6.º, n.º 3, que viabiliza a naturalização dos indivíduos que tenham tido a nacionalidade portuguesa e que, tendo-a perdido, nunca tenham adquirido outra nacionalidade.⁹⁰

A prova da apatridia poderá revelar-se difícil, no entanto. De acordo com o Artigo 36.º do Regulamento da Nacionalidade,⁹¹ o ónus da prova recai exclusivamente sobre o interessado, ao qual é exigida a submissão de “documentos emanados das autoridades dos países com os quais o interessado tenha conexões relevantes.” Segundo a Conservatória dos Registos Centrais, faz prova bastante a apresentação de um documento emitido pela(s) relevante(s) embaixada(s), em que declare(m) que o interessado não é nacional desse país. Na prática, todavia, poderá ser complicado obter os documentos necessários por parte das embaixadas. Durante esta investigação, foram identificados vários casos em que a embaixada em causa por um lado não reconhecia a nacionalidade do indivíduo e, por outro, não emitia uma declaração a atestar o oposto, deixando o indivíduo em limbo. Mesmo que estas situações de impasse perdurem para lá dos limites da razoabilidade, a ausência de respostas por parte das embaixadas não é tida em linha de conta pela Conservatória dos Registos Centrais como circunstância indiciadora de que o indivíduo não é nacional desse país.

Em todo o caso, a interpretação do Artigo 36.º poderá variar na prática dos vários serviços de registo civil portugueses, o que dá azo a insegurança jurídica. Uma jurista especializada em imigração entrevistada para esta investigação reportou o caso de uma senhora e sua filha, ambas de nacionalidade indeterminada (sendo que as hipóteses seriam a nacionalidade Russa ou Estónia) cujas declarações, que possuíam, por parte das embaixadas, não foram aceites pela Conservatória dos Registos Centrais, a qual exigiu informação adicional acerca dos progenitores da senhora. O objetivo era o de exaurir toda e qualquer possibilidade, clarificando a nacionalidade dos pais e avaliando a legislação dos seus países, de modo a apurar se as interessadas eram elegíveis para a

⁸⁹ A. R. Gil, *supra* nota 51, p. 757.

⁹⁰ No que toca a pessoas nascidas em Portugal, a prova da apatridia deve ser especialmente mencionada nos seus assentos de nascimento como elemento de identificação (artigos 3.º, al. c) e 6.º do Regulamento da Nacionalidade). Aqueles cujo nascimento não foi inicialmente registado poderão proceder ao registo tardio do mesmo (Artigo 99.º do Código de Registo Civil).

⁹¹ Em relação ao Artigo 6.º, n.º 3, a prova da apatridia é similarmente regulada pelo Artigo 21.º, n.º 2, al. b).

Caso de Cristina



Nome: Cristina

País e local de nascimento: Portugal, 1990

Estatuto atual: sem estatuto legal em Portugal, poderá ser apátrida

Cristina nasceu em Portugal, em 1990, filha de mãe Angolana e pai cabo-verdiano. Dado o seu receio de ser apanhada indocumentada, a mãe de Cristina nunca registou o nascimento da sua filha. Ao longo dos anos, Cristina andou na escola, praticou desporto e teatro, sem possuir qualquer documento a não ser um boletim de vacinas. Quando fez 18 anos, Cristina deu à luz uma criança que não conseguiu inicialmente registar como sua filha por não possuir documentos de identificação. Foi finalmente encontrada uma solução com o apoio de duas testemunhas, que confirmaram a identidade de Cristina. Cristina encetou as primeiras iniciativas no sentido de obter nacionalidade portuguesa quando tinha 17 anos, sem sucesso. Com o apoio de uma assistente social, finalmente compreendeu o que era necessário: efetuar o registo tardio do seu nascimento. Após ter de enfrentar três anos de obstáculos levantados pela Conservatória dos Registos Centrais (com fundamento na falta de documentação da mãe), Cristina finalmente obteve a certidão do registo do seu nascimento aos 24 anos. Porém, desde então, tem vivido num impasse. Por um lado, as nacionalidades angolana e cabo-verdiana não constituem uma opção para Cristina, uma vez que estes países requerem a apresentação de um documento oficial com uma fotografia, que Cristina não possui. Por outro lado, também não logrou fazer prova de apatridia junto das competentes autoridades portuguesas. Com presença irregular no país onde nasceu, Cristina tem tido trabalhos informais aqui e ali, e não anda de transportes públicos sozinha por ter receio de ser apanhada pela polícia.

essas nacionalidades. Deverá recordar-se que a nacionalidade do indivíduo deve ser examinada no momento de determinação da sua elegibilidade à luz da Convenção de 1954 (ver *supra* Secção 1.2), o que, no caso em apreço, não foi devidamente tido em conta.

Enquanto estes obstáculos dizem respeito àqueles que podem potencialmente procurar o apoio das pertinentes embaixadas, questões diversas se colocam aos beneficiários de proteção internacional, que estão inibidos de entrar em contacto com os países de origem. Nomeadamente, não é claro como tratar a situação de crianças nascidas em Portugal, filhas de beneficiários de proteção internacional, à luz do Artigo 36.º, nos casos em que a aquisição da nacionalidade dos pais implique o registo junto dos serviços consulares dos seus países. Por um lado, não seria possível registar estas crianças com a nacionalidade dos pais; por outro lado, também não seria possível obter os documentos exigidos pelo Artigo 36.º no sentido de dar início ao processo de aquisição da nacionalidade portuguesa. Nestes casos, outros elementos deveriam ser aceites como base para a prova da apatridia.

Um fator adicional que dificulta a prova da apatridia diz respeito à posse de um certificado de inscrição consular e ao valor probatório atribuído a este documento em processos de aquisição da nacionalidade portuguesa. Entre os casos identificados neste estudo, alguns indivíduos oriundos de ex-colónias portuguesas possuíam um certificado de inscrição consular antigo e, não obstante não terem logrado mais tarde a emissão de um passaporte por parte da sua embaixada (com base na impossibilidade de localizar os seus assentos de nascimento) a Conservatória dos Registos Centrais assumiu, ainda assim, a posse da nacionalidade estrangeira. A recusa de um pedido para a obtenção/renovação do passaporte constitui motivo bastante para questionar o valor probatório do certificado

de inscrição consular do indivíduo e, como tal, da posse de nacionalidade estrangeira. Estes elementos merecem melhor atenção por parte da Conservatória dos Registos Centrais.

A complexidade inerente à prova – negativa – da apatridia não é negligenciável e, como tal, exige flexibilidade no julgamento do caso concreto. O ACNUR recomenda que o ónus da prova seja partilhado entre a parte interessada e o examinador, o que implica que ambas as partes colaborem com vista à obtenção de meios de prova idóneos e à concretização dos factos.⁹²

A falta de certidão do registo de nascimento

Relativamente a pessoas apátridas nascidas no estrangeiro com interesse em adquirir a nacionalidade portuguesa, a falta de certidão do registo de nascimento (exigida pelo Artigo 19.º, n.º 2, al. a) do Regulamento da Nacionalidade) constitui um obstáculo dificilmente ultrapassável para dar início ao processo de naturalização. Entre os casos identificados, estes problemas colocaram-se sobretudo a pessoas que vieram jovens para Portugal, para fugir de conflitos em países africanos. Nesses casos, ou foram incendiadas conservatórias de registo civil ou igrejas (onde, na altura, era comum efetuar registos de nascimento) nos países de origem, ou os certificados que entretanto obtiveram não se encontravam devidamente autenticados. Como confirmado em várias entrevistas, a Conservatória dos Registos Centrais é muitas vezes intransigente quanto à exigência de apresentação de uma certidão do registo de nascimento e não oferece orientações quanto a eventuais alternativas. As pessoas dão por si numa situação de impasse entre a Conservatória dos Registos Centrais e a(s) competente(s) embaixada(s), que poderá perdurar ao longo de vários anos. De acordo com um entrevistado, o processo de naturalização que iniciara em 2008 foi apenas concluído em 2013. Tinha-se dirigido à Conservatória dos Registos Centrais “dezenas de vezes”, tinha apresentado “três certificados do registo de nascimento diferentes, que nunca tinham sido considerados suficientes” e apenas logrou obter o documento exigido com o apoio do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Registos tardios de nascimento nas pertinentes embaixadas não se configuravam como solução para alguns dos entrevistados. Já em idade adulta, teriam antes de viajar para o país de origem de modo a desencadear tal processo. Ora, esta opção é inviável dados os custos associados e a sua condição de imigrantes irregulares, que traz consigo o receio de deixar o país sem ter a hipótese de regressar.⁹³ Em virtude dos laços privilegiados entre Portugal e os países lusófonos através da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que facilita os direitos de entrada e residência dos seus membros, Portugal poderia ponderar desenvolver acordos de colaboração com esses países no sentido de viabilizar o registo tardio do nascimento de pessoas apátridas. Tal poderia passar, por exemplo, pela emissão de um documento de viagem, indispensável ao regresso para Portugal.

Importa notar, no que respeita a processos de naturalização, que o Artigo 26.º do Regulamento da Nacionalidade prevê a dispensa de apresentação de qualquer documento que deva instruir o pedido (incluindo a certidão do registo de nascimento), mediante requerimento fundamentado a endereçar ao Ministério da Justiça. Ainda que este mecanismo apenas possa ser utilizado em “casos especiais”, não deixa de configurar uma opção interessante para pessoas apátridas. No entanto, os indivíduos potencialmente apátridas e assistentes sociais entrevistados para esta investigação revelaram não estar a par desta possibilidade, nem terem sido informados da mesma pela Conservatória dos Registos Centrais.

⁹² ACNUR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, supra nota 6, págs. 34, 35.

⁹³ Uma opção que é excecionalmente proporcionada pelo consulado de Angola, por exemplo, é o seu programa especial de registo civil.

Como já foi referido, a lei substantiva não facilita a naturalização de pessoas apátridas. A presente secção serviu para demonstrar o quanto os elementos procedimentais exigidos pelo Regulamento da Nacionalidade poderão dificultar o processo ainda mais, quando comparado com a situação de estrangeiros documentados. Neste sentido, apela-se a uma maior atenção para os obstáculos enfrentados por pessoas apátridas. Por exemplo, quando se revele infrutífero o contacto com as competentes autoridades do país de origem do interessado, pelo silêncio das mesmas ou recusa em cooperar, este fator deverá ser devidamente considerado pela Conservatória dos Registos Centrais. Decorrido um período razoável de tempo sem que qualquer resposta tenha sido obtida, poderão ser deduzidas conclusões acerca do facto de o indivíduo não possuir a nacionalidade desse país. Para o ACNUR,⁹⁴ num contexto de apatridia, é importante que as autoridades portuguesas simplifiquem procedimentos, ofereçam uma orientação reforçada aos indivíduos, e ajustem as suas respostas às particularidades de cada caso.

3.2.3.4.2 RECURSO

Os artigos 25.º e 26.º da Lei da Nacionalidade conferem aos interessados, bem como ao Ministério Público, a possibilidade de interpor recurso de quaisquer atos relativos à atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa. O procedimento é essencialmente administrativo e, como tal, o Artigo 26.º faz referência ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos e demais legislação complementar.

3.2.4 Áreas onde o Regime Jurídico Português poderá ser Fortalecido

O caso de pessoas apátridas em Portugal que não tenham nascido no território e aí residam indocumentadas é de difícil resolução e requer a incorporação de soluções inovadoras no regime jurídico português. Efetivamente, apenas se oferece uma possibilidade de acesso à nacionalidade portuguesa a estas pessoas, que reside quase exclusivamente nas mãos do SEF. Estas pessoas terão de regularizar a sua presença no país por cinco anos, e só então poderão dar início ao processo de naturalização (Artigo 6.º, n.º 1 da Lei da Nacionalidade).

A obtenção de uma autorização de residência em tais circunstâncias não é simples, no entanto. É certo que a Lei da Imigração N.º 23/2007 prevê a outorga de autorizações de residência temporárias com dispensa de visto de residência, num conjunto de “situações especiais.”⁹⁵ Ainda assim, para dar sequência ao procedimento, é necessária a apresentação de um passaporte (ou outro documento de viagem válido)⁹⁶ – que, como referido, em certos casos não existe. A única solução para indivíduos indocumentados reside no Artigo 123.º, que consagra um “regime excecional”, à luz do qual autorizações de residência poderão ser concedidas por, *inter alia*, “razões humanitárias.” Neste caso, qualquer documento que o indivíduo possua (por exemplo, o número de segurança social) serve o propósito e a prova testemunhal também poderá ser excecionalmente aceite. Algumas instituições entrevistadas para esta investigação já obtiveram resultados positivos quanto ao uso do Artigo 123.º em casos de considerável vulnerabilidade social. Porém, parece que, desde 2017, os pedidos têm sido recusados com maior frequência. Com o deferimento do pedido, é concedida uma autorização

⁹⁴ ACNUR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, *supra* nota 6, p. 17.

⁹⁵ Incluem-se, aqui, os casos de indivíduos que tenham perdido a nacionalidade portuguesa e que hajam permanecido no território nacional nos últimos 15 anos (Artigo. 122.º, n.º 1, al. i)) e, também, daqueles que tenham deixado de beneficiar do direito de asilo em Portugal em virtude de terem cessado as razões com base nas quais obtiveram a referida proteção ((Artigo. 122.º, n.º 1, al. f)).

⁹⁶ Artigo 6.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar N.º 15-A/2015, de 2 de Setembro.



Caso de Rosangela

Nome: Rosangela (nome alterado por questões de confidencialidade)

País e local de nascimento: RDC/Angola, 1988

Chegada a Portugal: 1988/1989

Estatuto atual: sem estatuto legal em Portugal, poderá ser apátrida

Rosangela nasceu entre Angola e o antigo Zaire, atualmente a República Democrática do Congo, em 1988, filha de pai zairiano e mãe angolana. O seu nascimento não foi registado. Com seis meses de idade, os seus pais trouxeram-na para Portugal, sem qualquer documento. Ao longo da sua infância complicada, Rosangela teve acesso à creche e ao ensino básico até aos doze anos. Desde que deixou a escola, Rosangela tem vivido uma vida invisível, vulnerável e indocumentada, exceto em 2012, ano em que obteve, a título excecional, uma autorização de residência por um ano no âmbito do projeto “SEF em Movimento,” que visa simplificar procedimentos para os mais vulneráveis. Durante esse período, Rosangela pôde trabalhar e registar-se na Segurança Social. Não foi, no entanto, possível renovar a autorização de residência, uma vez que Rosangela não possuía um passaporte ou qualquer documento de identificação para apresentar ao SEF. Irregular no país uma vez mais, a privação levou a que Rosangela cometesse alguns crimes de furto, pelos quais foi condenada algumas vezes. Rosangela tem quatro filhos mas apenas dois, os mais velhos, têm a nacionalidade registada através do pai. As crianças mais novas, nascidas em 2015 e 2016, filhas de pai cabo-verdiano, aguardam ainda uma decisão por parte da Embaixada de Cabo Verde. Uma vez que Rosangela e o seu parceiro se encontram numa situação irregular em Portugal, não beneficiam de qualquer apoio do Estado, incluindo abonos de família. O caminho para a obtenção de uma nacionalidade afigura-se como uma história sem fim para Rosangela, porquanto a sua situação de irregularidade e total ausência de documentos impossibilitarão que alguma vez se naturalize como portuguesa. Como apelado por Rosangela numa carta endereçada às autoridades portuguesas em 2017:

“ [isto] é um grito de socorro, é a minha ultima esperança ... o que necessito é apenas de um documento que diga que eu existo, de forma a permitir que eu trabalhe de uma forma honrada e possa dar aos meus filhos a qualidade de vida, que qualquer criança merece e tem por direito, uma nacionalidade, educação, assistência na saúde, o pão de cada dia, fruto do trabalho honesto. Preciso da autorização de residência como do ar que respiro.”

de residência temporária por um ano, potencialmente renovável por dois anos, e ainda, por dois anos adicionais. A partir desse momento, a autorização de residência poderá ser convertida numa permanente.

Tabela 1. Pedidos e concessões de autorizações de residência com base no Artigo 123.º por “razões humanitárias”

	2013	2014	2015	2016
Pedidos	391	248	229	388
Concessões	113	91	161	267

Fonte: SEF, 2018

Quanto muito, o Artigo 123.º abre as portas para uma presença regular no país por cinco anos. Mas esta opção coloca as pessoas apátridas ou em risco de apatridia numa posição em que o seu destino se torna dependente de uma decisão que é, na verdade discricionária. Para além disso, deverá lembrar-se que os passos seguintes necessários para dar início ao processo de naturalização são de difícil execução, visto serem exigidos documentos adicionais, como, por exemplo, o certificado de registo criminal do país de origem (onde alguns apenas viveram na sua infância). Finalmente, deverá notar-se que, em todo o caso, a maior parte dos indivíduos entrevistados para o presente mapeamento não tinha (ainda) beneficiado do regime previsto no Artigo 123.º.

Tal como Rosangela, outros casos foram identificados neste estudo em que o regime jurídico português parece não oferecer qualquer solução viável quanto ao acesso à nacionalidade portuguesa. Um dos indivíduos terá fugido da guerra na Libéria, e outro da guerra no Mali. Ambos perderam contacto com os seus familiares, permanecem indocumentados em Portugal, e não lograram qualquer apoio consular no que toca à recuperação dos seus certificados do registo de nascimento ou à determinação da sua nacionalidade.

Embora, em última análise, apenas a aquisição da nacionalidade portuguesa pudesse solucionar as referidas situações de impasse, enquanto tal não for possível, é necessário, ainda assim, proteger pessoas apátridas. A institucionalização de um PDA em Portugal permitiria a identificação destas pessoas e tornaria a sua proteção eficaz por via do regime contido na Convenção de 1954 (ver abaixo Secção 4.4). Para além disso, constituiria um primeiro passo crucial no caminho para a aquisição da nacionalidade portuguesa, desde que, conforme anteriormente proposto, fosse acompanhado por uma nova previsão normativa que facilitasse o acesso à nacionalidade portuguesa a pessoas apátridas.

3.3 Os Direitos das Pessoas Apátridas no Regime Jurídico Português

3.3.1 A Constituição da República Portuguesa e o Princípio da Equiparação

O Artigo 15.º da Constituição da República Portuguesa estabelece o regime para o exercício de direitos e o cumprimento de deveres aplicável a pessoas apátridas. Em linha com a Convenção de 1954, consagra de modo explícito e genérico o princípio da equiparação dos estrangeiros e apátridas com os cidadãos portugueses. Confere-se, pois, tratamento equivalente em relação a todos os direitos constitucionalmente garantidos, com algumas exceções especificamente determinadas.⁹⁷

A doutrina portuguesa tem debatido a questão de se saber se o princípio é aplicável, como tal, a imigrantes irregulares ou pessoas indocumentadas (que, deverá acrescentar-se, poderão ser apátridas sem que esse estatuto tenha sido formalmente reconhecido). Para alguns autores, o acesso destas pessoas aos direitos constitucionalmente consagrados é ditado pelo conceito, mais restritivo, de dignidade humana, o que significa que gozariam de um menor número de direitos quando

⁹⁷ Exceções ao princípio do tratamento equivalente poderão ser encontradas no Artigo 15.º, n.º 2 e dizem respeito a: “direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.” No geral, estas exceções estão relacionadas com questões de organização política e societária.

comparados aos imigrantes regulares.⁹⁸ Uma visão menos restritiva vê no princípio da equiparação o acolhimento de uma visão universalista dos direitos constitucionalmente protegidos. Uma vez que o princípio é destinado a todos os indivíduos, a presença efetiva no país deveria suscitar também a sua aplicação, admitindo-se restrições em casos devidamente especificados.⁹⁹

As próximas Secções procederão a uma recolha breve de normas constitucionais e de normas contidas em lei ordinária, onde a referida equiparação genérica e aplicação do princípio da igualdade vêm concretizados em domínios particulares de direitos humanos com pertinência no campo da apatridia.

3.3.2 Direito à Saúde

Como plasmado no Artigo 64.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa: “[t]odos têm direito à proteção da saúde,” o que, entre outros, é realizado “[a]través de um serviço nacional de saúde universal e geral.” (Artigo 64.º, n.º 2). Em conformidade com o 23.º da Convenção de 1954, a Lei de Bases da Saúde especifica que os apátridas residentes em Portugal são beneficiários do Serviço Nacional de Saúde (SNS).¹⁰⁰ Este sistema é genericamente acessível a todos os que residam legalmente em Portugal. Para além disso, foi clarificado pelo Ministério da Saúde que imigrantes irregulares¹⁰¹ (entre os quais poderão ser encontradas pessoas apátridas) também poderão ter acesso ao SNS mediante a apresentação de um documento da Junta de Freguesia da sua área de residência que certifique que se encontram a residir em Portugal há mais de noventa dias.¹⁰² Aqueles que não possuam tal documento poderão ainda ter acesso a cuidados de saúde em circunstâncias específicas, incluindo: situações urgentes e vitais; doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública; cuidados no âmbito da saúde materno-infantil e saúde reprodutiva; ou cuidados de saúde a menores;

3.3.3 Direito à Segurança Social

O Artigo 63.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa determina que: “[t]odos têm direito à segurança social.” A Lei de Bases da Segurança Social acolhe os princípios da universalidade e igualdade, protegendo os seus beneficiários de discriminação com base na nacionalidade.¹⁰³ Em princípio, portanto, estará assegurado o tratamento equivalente entre nacionais e apátridas que residam legalmente no país, como especificado pelo Artigo 24.º da Convenção de 1954. Tudo depende, no entanto, de como a questão vier regulamentada em documentos legais concretizadores do regime da segurança social. A Lei de Bases regula também as condições de acesso ao “subsistema de solidariedade”, que constitui um mecanismo complementar na luta contra a pobreza e exclusão

⁹⁸ Ver: J. Pereira da Silva, *supra* nota 67, p. 28; J. Miranda e R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, págs. 266, 267. De acordo com os últimos autores, não obstante os imigrantes irregulares e as pessoas apátridas não beneficiarem de tratamento equivalente quanto ao exercício de direitos constitucionalmente garantidos, beneficiam, ainda assim, do gozo de direitos contidos em instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados por Portugal, bem como na DUDH.

⁹⁹ A. R. Gil, *Imigração e Direitos Humanos*, Petrony, 2017, págs. 255-264.

¹⁰⁰ Base XXV(3) da Lei N.º 48/90, de 24 de Agosto, com a versão introduzida pela Lei N.º 27/2002, de 8 de Novembro.

¹⁰¹ Direção-Geral da Saúde, Circular Informativa N.º 12/DQS/DMD, de 7 de Maio de 2009.

¹⁰² O regime encontra-se especificamente regulado pelo Artigo 34.º do Decreto-Lei N.º 135/99, de 22 de Abril, com a versão introduzida pelo Decreto-Lei N.º 74/2017, de 21 de Junho.

¹⁰³ Artigos 6.º e 7.º, respetivamente, da Lei N.º 4/2007, de 16 de Janeiro, com a versão introduzida pela Lei N.º 83-A/2013, de 30 de Dezembro.

social. Poderão beneficiar deste sistema pessoas apátridas residentes em Portugal (nas condições estabelecidas na lei).¹⁰⁴ Paralelamente, outros documentos legais disciplinam as condições de acesso a um conjunto de componentes do sistema de segurança social, que se aplicam a apátridas com título válido de autorização de residência em Portugal. Para referir dois exemplos, os apátridas têm direito a: abonos de família para crianças e jovens, bolsas de estudo e subsídios de funeral;¹⁰⁵ e a subsídios sociais destinados a reforçar a proteção na maternidade, paternidade e adoção, em contextos de carência económica.¹⁰⁶

3.3.4 Direito ao Emprego

Os direitos dos trabalhadores vêm consagrados no Artigo 59.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, que assegura o seu exercício a todos, sem distinção de cidadania ou território de origem. Encontram-se aí referidos os direitos: à retribuição do trabalho; ao trabalho digno e em condições de higiene, segurança e saúde; ao repouso e aos lazeres; e a assistência material, em situações involuntárias de desemprego. O Código do Trabalho contém previsões normativas especificamente destinadas a estrangeiros e apátridas. Em conformidade com o Artigo 17.º da Convenção de 1954, o Artigo 4.º determina que: “o trabalhador estrangeiro ou apátrida que esteja autorizado a exercer uma atividade profissional subordinada em território português goza dos mesmos direitos e está sujeito aos mesmos deveres do trabalhador com nacionalidade portuguesa.” O Artigo 5.º fornece indicações adicionais quanto à forma e conteúdo do contrato a celebrar com o trabalhador apátrida.

3.3.5 Direito à Educação

O Artigo 74.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa determina que “[t]odos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.” Ainda que o Artigo 2.º da Lei de Bases do Sistema Educativo¹⁰⁷ apenas atribua o direito à educação a “[t]odos os portugueses”, esta norma não poderá senão ser interpretada à luz do intuito constitucional mais amplo de assegurar a *todos* (incluindo os apátridas) o gozo de tal direito.¹⁰⁸ Esta interpretação assegura ainda a conformidade da norma com o Artigo 22.º da Convenção de 1954.

3.3.6 Acesso à Justiça

O acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva é assegurado a “todos” ao abrigo do Artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.¹⁰⁹ No que toca, em particular, à proteção jurídica, o Artigo 7.º da Lei N.º 34/2004,¹¹⁰ confere esse direito a apátridas com título de residência válido num Estado membro da UE, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica. Ainda que o regime de acesso à proteção jurídica tenha sido ampliado, quando comparado com normas anteriores que

¹⁰⁴ Artigos 36.º-40.º, *ibid.*

¹⁰⁵ Artigos 2.º, 3.º e 7.º do Decreto-Lei N.º 176/2003, de 2 de Agosto, republicado pelo Decreto-Lei N.º 133/2012, de 27 de Junho.

¹⁰⁶ Artigos 2.º-5.º do Decreto-Lei N.º 105/2008, de 25 de Junho.

¹⁰⁷ Lei N.º 46/86, de 14 de Outubro, com a versão introduzida pela Lei N.º 85/2009, de 27 de Agosto.

¹⁰⁸ J. Pereira da Silva, *supra* nota 67, p. 53.

¹⁰⁹ No caso de detenção (conforme o Artigo 27.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa), este direito assume os contornos descritos no Artigo 28.º.

¹¹⁰ Lei N.º 34/2004, de 29 de Julho, com a versão introduzida pela Lei N.º 47/2007, de 28 de Agosto.

exigiam uma presença regular em Portugal,¹¹¹ continua em aberto a questão de saber como seria tratada, pelas autoridades portuguesas, a situação de apátridas sem título de residência válido num Estado membro da UE. Deverá notar-se que o Artigo 16.º da Convenção de 1954 determina, genericamente, que “todo o apátrida terá livre acesso aos tribunais”, sem efetuar qualquer referência a critérios de residência.

3.3.7 Acesso a Documentos de Identificação e de Viagem

Embora o Artigo 28.º da Convenção de 1954 salogue o direito dos apátridas a um documento de viagem emitido pelo país onde residam legalmente, em Portugal, é-lhes antes conferido um “passaporte paras estrangeiros” (Artigo 35.º, n.º 1 do Decreto-Lei N.º 83/2000).¹¹² Este passaporte é apenas atribuído àqueles que estejam autorizados a residir em território português e é válido por um prazo máximo de dois anos (Artigo 38.º, n.º 1). No contexto do asilo, a emissão de documentos de viagem é regulada pelo Artigo 69.º da Lei do Asilo.¹¹³ O SEF confirmou em entrevista conduzida para a presente investigação que já aprovou um modelo de documento de viagem em formato eletrónico para pessoas apátridas. No entanto, o referido modelo carece ainda de aprovação legislativa.

Pessoas apátridas que não possuam documento de viagem válido têm direito a documentos de identidade, conforme o disposto no Artigo 27.º da Convenção de 1954. Em Portugal, tal seria possível através da concessão de uma autorização de residência, a qual, à luz do Artigo 84.º da Lei da Imigração, “substitui, para todos os efeitos legais, o documento de identificação.” Porém, o regime da imigração não contempla a emissão de autorizações de residência com fundamento na apatridia.

3.4 Conclusões e Recomendações

As implicações legais da apatridia têm recebido atenção acrescida em Portugal, no entanto, há margem para melhorias em relação às quatro componentes deste fenómeno, nomeadamente, a redução, prevenção, identificação e proteção de pessoas apátridas. Pese embora Portugal seja Estado Parte das Convenções de 1954 e 1961, que assim se vêem incorporadas no regime jurídico português, este último não contém uma definição expressa de apátrida e não regulamentou ainda algumas disposições convencionais. A Convenção de 1961, em particular, não foi ainda adequadamente integrada no regime que regulamenta questões de nacionalidade e, bem assim, na prática administrativa.

A Lei da Nacionalidade é consideravelmente ampla no que toca ao acesso à nacionalidade portuguesa e oferece salvaguardas significativas no âmbito da prevenção e da resolução de casos de apatridia. Deverá, ainda assim, notar-se que essas salvaguardas têm sido até hoje pouco utilizadas (veja-se o próximo Capítulo), o que poderá ser parcialmente explicado pelo facto de as entidades

¹¹¹ Já suscitou controvérsia considerável a questão do direito à proteção jurídica por parte de indivíduos com uma presença irregular no país. O Tribunal Constitucional, por exemplo, pronunciou diversos acórdãos (por exemplo: Acórdão N.º 340/95, de 2 de Novembro de 1995 e Acórdão N.º 962/96, de 15 de Outubro de 1996) onde declarou a inconstitucionalidade de normas anteriores por negarem o direito à proteção jurídica de requerentes de asilo que, devido à sua situação de irregularidade, se viram impossibilitados de recorrer de uma decisão de recusa do pedido de asilo.

¹¹² Ver: Decreto-Lei 83/2000, de 11 de Maio, com a versão introduzida pelo Decreto-Lei N.º 138/2006, de 26 de Julho.

¹¹³ O Artigo 69.º estabelece um regime diverso para refugiados e para beneficiários de proteção subsidiária (ver, respetivamente, o Artigo 69.º, n.º 1 e o Artigo 69.º, n.º 2). No que concerne ao título de viagem emitido para refugiados, este é válido por um ano, e prorrogável por períodos idênticos (ver: Artigo 19.º, n.º 2 da Lei da Imigração).

com competência para aplicar a lei não enquadrarem, enquanto casos de apatridia, situações que apresentam fortes indicações nesse sentido, devido à falta de conhecimento em relação ao fenómeno. Obstáculos de outra ordem poderão ser encontrados nos procedimentos exigidos pelo Regulamento da Nacionalidade. O direito à nacionalidade portuguesa é também um direito procedimentalmente dependente, exigindo a formulação de um procedimento legal de reconhecimento ou atribuição justo.¹¹⁴ No modelo atual, o regime impõe barreiras significativas a pessoas apátridas que almejem a nacionalidade portuguesa. Neste sentido, o ACNUR gostaria de dirigir as seguintes recomendações ao Estado Português:

Acesso à nacionalidade portuguesa

- É louvável que a Lei da Nacionalidade atribua nacionalidade portuguesa a indivíduos nascidos no território português e que não possuam outra nacionalidade (Artigo 1.º, n.º 1, al. g)), e facilite a naturalização daqueles que tenham perdido a nacionalidade portuguesa (por exemplo, em virtude da aplicação do Decreto-Lei N.º 308-A/75) e que nunca tenham adquirido outra nacionalidade (Artigo 6.º, n.º 3). Porém, o regime regulatório correspondente, e a sua aplicação pela Conservatória dos Registos Centrais, tornam difícil a prova da apatridia. Os desafios inerentes à prova da apatridia (como sejam, a falta de cooperação por parte dos serviços consulares do(s) país(es) de origem, por exemplo) deverão ser devidamente considerados. O ACNUR recomenda uma alteração ao regime jurídico da nacionalidade no sentido de determinar a partilha do ónus da prova entre a parte interessada e o examinador, o que implica a colaboração de ambas as partes com vista à obtenção de meios de prova idóneos e ao estabelecimento dos factos.

Pessoas apátridas poderiam beneficiar de um regime de naturalização mais favorável através da eliminação de obstáculos procedimentais. Poderia introduzir-se uma nova previsão normativa à Lei da Nacionalidade que estabelecesse a facilitação do acesso à nacionalidade portuguesa, reduzindo o período de residência exigido, suprimindo o critério da residência legal ou flexibilizando o regime de prova.

- Pessoas apátridas podem em princípio recorrer às normas que regulam o regime da naturalização constantes do Artigo 6.º da Lei da Nacionalidade. No entanto, todas estas normas contêm requisitos processuais dificilmente concretizáveis:

1) De modo a operacionalizar as normas constantes do Artigo 6.º, o Regulamento da Nacionalidade requer, entre outros, a apresentação da certidão do registo de nascimento. Ainda que o Artigo 26.º exceção esta exigência legal, pôde constatar-se a partir de entrevistas conduzidas para esta investigação que o referido preceito legal era desconhecido pelos interessados e que, inclusive, também não lhes tinham sido dadas orientações quanto ao seu uso pelos competentes serviços. Nos casos identificados, a incapacidade ou indisponibilidade para colaborar por parte das pertinentes embaixadas não foram tidas em linha de conta pela Conservatória dos Registos Centrais. No entender do ACNUR, decorrendo um prazo razoável sem que as pertinentes embaixadas ofereçam resposta, poder-se-á concluir que o indivíduo não possui a nacionalidade desse país. Para o ACNUR, seria importante que as autoridades portuguesas simplificassem procedimentos no contexto da apatridia, oferecessem orientações reforçadas aos interessados e ajustassem as suas respostas às especificidades de cada caso.

¹¹⁴ J. Pereira da Silva, *supra* nota 67, p. 95.

Perda da nacionalidade portuguesa

Os casos de perda da nacionalidade portuguesa identificados neste estudo revelaram ocorrências preocupantes, porquanto, em diversas ocasiões, a possibilidade de subsequente apatridia não foi tida em consideração. Os novos preceitos legais introduzidos pela Lei Orgânica N.º 2/2018 são inegavelmente úteis, não para resolver casos anteriores (uma vez que os preceitos não são retroativos) mas para prevenir a ocorrência de novos casos.

- Em relação a novos casos identificados de atribuição errónea da nacionalidade portuguesa, os indivíduos poderão mantê-la se dela tiverem sido titulares de boa fé durante, pelo menos, 10 anos. Na medida em que o conceito de “boa fé” é abstrato, o ACNUR recomenda que a Conservatória dos Registos Centrais desenvolva diretrizes relativas ao modo como o mesmo deverá ser interpretado e aplicado na prática. Dessa forma, assegurar-se-á a devida clareza e segurança jurídica. Relativamente a outros casos que não observem o critério legal de 10 anos, os processos de reacquirição da nacionalidade portuguesa através da naturalização deverão ser, tanto quanto possível, céleres e simplificados.
- No que respeita à atribuição/aquisição da nacionalidade Portuguesa com base em documentação falsa, a lei não permite a declaração de nulidade do ato no caso de esta resultar em apatridia. Tal cláusula para a prevenção da apatridia é certamente importante. Porém, e recapitulando o acima referido, poderá perder a sua relevância dependendo do modo como a prova da apatridia seja avaliada pelas competentes autoridades.

A necessidade de um Procedimento para a Determinação da Apatridia

Ainda que se explorem, na Secção 4.4, os contornos de um PDA, pode já notar-se, em jeito de conclusão, que este mecanismo é crucial para os casos de apatridia que, de momento, não encontram soluções tangíveis no regime jurídico português (Secção 3.2.4), bem como para aqueles casos em relação aos quais se oferecem respostas ao nível da lei substantiva, mas não procedimental (Secção 3.2.3.4.1). Por exemplo, um PDA em Portugal poderia estar associado a processos de atribuição/aquisição da nacionalidade portuguesa envolvendo a prova da apatridia.

O reconhecimento do estatuto de apátrida é um meio fundamental, ainda que temporário, de proteger indivíduos que de outro modo permaneceriam invisíveis. Enquanto a Secção 3.3 foi importante para demonstrar que o regime jurídico português incorpora diversas cláusulas de direitos humanos em linha com a Convenção de 1954, é igualmente verdade que a inexistência de um mecanismo para determinar o estatuto de apátrida implica que várias pessoas em Portugal não gozem, de facto, de tais garantias.

4. A face da apatridia em Portugal

4.1 Uma Breve ‘História’ da Apatridia em Portugal

É modesta a informação relativa à população apátrida em Portugal, o que se deve maioritariamente à inexistência de um mecanismo que possibilite a determinação oficial desse estatuto. Tal significa que nem todos os perfis e grupos de indivíduos no país são abrangidos por dados administrativos. Este não é, de longe, um problema exclusivo a Portugal. Pelo contrário, apenas um número reduzido de países no mundo ou na Europa tem logrado identificar adequadamente a dimensão da apatridia nos seus territórios. Como alertado pelo ACNUR, “medir a apatridia é difícil, pois os apátridas, muitas vezes, vivem em situações precárias, à margem da sociedade. Muito frequentemente, as pessoas apátridas não só estão indocumentadas, como são ignoradas pelas autoridades e não fazem parte dos registos administrativos e das bases de dados nacionais.”¹¹⁵

O Capítulo 4 começa por apresentar todo o material estatístico disponível em Portugal acerca de pessoas apátridas, com base em dados recolhidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), pela Conservatória dos Registos Centrais e pelo SEF. Segue-se uma panorâmica das práticas de registo da população no país, atentando-se a contextos diversos onde possam ser identificadas pessoas apátridas, pessoas em risco de apatridia, ou com nacionalidade desconhecida/indeterminada (Secção 4.2). De modo a aprofundar o conhecimento do impacto da apatridia na vida dos indivíduos, a Secção 4.3 avalia os desafios que estes enfrentam no acesso aos direitos humanos. No sentido de melhorar a identificação e proteção de pessoas apátridas em Portugal, o capítulo encerra com a recomendação de se institucionalizar um PDA, e descreve os vários elementos que deverão integrar a criação e funcionamento deste mecanismo.

4.1.1 Informação Censitária

De acordo com o mais recente censo em Portugal, de 2011, declararam ser apátridas 553 indivíduos. Um olhar para a distribuição desta população por grupos etários revela que o número mais elevado de pessoas apátridas se verificou no seio daqueles que nasceram entre 1972-1976 (100 pessoas), e entre 1977-1981 (76 pessoas).

O número de indivíduos residentes em Portugal que declararam ser apátridas fora superior em censos anteriores, tal como demonstrado na tabela abaixo. Ainda que os dados possam não ser totalmente exatos, visto serem baseados na perceção dos indivíduos em relação ao seu próprio estatuto de

¹¹⁵ Plano de Ação Global do ACNUR, supra nota 4, p. 24.

nacionalidade, a tabela fornece uma indicação interessante acerca da possível dimensão da apatridia em Portugal nos últimos trinta anos.

Tabela 2. Resultados censitários

Ano	População apátrida (auto-declarada)
2011	553
2001	1 075
1991	19 698
1981	1 175

Fonte: INE, 2018¹¹⁶

O censo de 1991 apresenta um número surpreendentemente elevado de pessoas que declararam ser apátridas. Entre estas, o grupo etário predominante é o de crianças entre os 0 e os 4 anos de idade, apresentando 6,704 pessoas. Uma possível explicação prende-se com a já referida Lei N.º 37/81, a qual, durante os anos 80, restringiu o acesso de filhos de pais estrangeiros nascidos em Portugal à nacionalidade portuguesa (recorde-se a Secção 3.2.2.2).

Os resultados censitários de 1981 poderão não captar com detalhe suficiente o impacto dos intensos fluxos migratórios para Portugal que se seguiram à descolonização, e a eventual relação dos mesmos com os números referentes à categoria de apátridas. A desordem e instabilidade social que permearam todo o processo tornaram certamente difícil o registo de tais elementos.¹¹⁷ Em todo o caso, é provável que se encontrassem em Portugal números mais elevados de apátridas (ou, pelo menos, de pessoas em risco de apatridia) durante os anos 70, por três motivos principais:¹¹⁸

- 1) Muitos indivíduos, nascidos nas ex-colónias, viajaram para Portugal durante as guerras da independência com documentos portugueses. Viveram, então, no país ao longo de décadas com uma aparente nacionalidade portuguesa, não obstante terem-na efetivamente perdido em 1975, à luz do já referido Decreto-Lei N.º 308-A/75. É certo que, num contexto de secessão, os novos Estados independentes ofereceram a possibilidade de aquisição das suas respetivas nacionalidades. No entanto, em alguns destes processos, apenas foram concedidos alguns meses para os indivíduos registarem a nova nacionalidade.¹¹⁹ A falta de informação e conhecimento comprometeram seriamente a eficácia destes processos quanto a um conjunto de indivíduos. Não é de estranhar, portanto, que muitos nunca tenham dado os passos necessários, quer para preservar a nacionalidade portuguesa ao abrigo do Decreto-Lei N.º 308-A/75 (caso os critérios restritivos aí acolhidos o possibilitassem), quer para adquirir a nacionalidade dos novos Estados independentes. A falta de registo da nacionalidade dos filhos destes indivíduos trouxe obstáculos adicionais. Muitas situações têm vindo a ser resolvidas nas últimas décadas, incluindo por dois advogados especializados em imigração entrevistados para a presente investigação. Ainda assim, no decurso das entrevistas levadas a cabo – limitadas em termos de tempo e âmbito geográfico – foi possível identificar seis casos de potencial apatridia que permanecem por resolver. Tipicamente, a causa do impasse prende-se à falta da documentação exigida

¹¹⁶ Os resultados censitários poderão ser encontrados em: <https://bit.ly/1TauXyP>.

¹¹⁷ Ver, *inter alia*: N. Dias, *Remigração e Etnicidade: Trânsito Colonial entre a África de Leste e a Europa*, Mundos Sociais, Lisboa, 2016, especialmente as págs. 112, 113, 132, 133.

¹¹⁸ Os argumentos que se seguem são baseados em entrevistas conduzidas com pessoas potencialmente apátridas, com dois advogados especializados em imigração, um professor de ciências sociais, e representantes de três ONGs.

¹¹⁹ Este foi o caso de Angola, por exemplo.

(normalmente, a certidão do registo de nascimento) para iniciar processos de nacionalidade, quer junto das autoridades portuguesas, quer junto das embaixadas dos países de origem.

- 2) Outros, sobretudo crianças e jovens, chegaram a Portugal sem qualquer documentação. É particularmente preocupante o caso de crianças que não estavam na realidade integradas numa família de origem portuguesa e que, não obstante terem sido registadas no aeroporto de Lisboa à chegada como “retornadas” das ex-colónias (sob a tutela de um “padrinho afetivo”, por exemplo), ficaram mais tarde entregues a si próprias, indocumentadas, à mercê do apoio de instituições de solidariedade. Como referido por um advogado especializado em imigração, embora os casos tenham tido pouca expressão dado o seu número reduzido, tiveram “impactos pessoais extremamente penosos”, em contextos de muita vulnerabilidade.
- 3) Por fim, houve um número considerável de pessoas que logrou conservar a nacionalidade portuguesa ao abrigo do Decreto-Lei N.º 308-A/75 com base na apresentação de documentação falsa, o que apenas veio a ser detetado mais tarde. De facto, uma das normas do referido Decreto-Lei conferia o direito a conservar a nacionalidade portuguesa àqueles que, tendo nascido numa ex-colónia, estivessem domiciliados em Portugal continental ou nas ilhas adjacentes há mais de cinco anos em 25 de Abril de 1974. Como consequência, a solução que muitos encontraram foi a de apresentar, aos serviços de registo civil portugueses, um contrato de trabalho indicando uma data inicial com mais de cinco anos, como meio de prova. Como referido por um entrevistado, vários casos foram subsequentemente detetados, por exemplo, no seio de indivíduos de origem indiana, que residiam em Moçambique enquanto este território era ainda uma colónia portuguesa.

No geral, cerca de meio milhão de pessoas chegaram a Portugal em 1975, oriundas sobretudo de Angola e Moçambique. Este valor vem indicado no censo de 1981, onde se indagou acerca do local de residência dos indivíduos em Dezembro de 1973, por forma a determinar o número de “retornados” das ex-colónias. Quando comparado com outros países europeus, este foi (proporcionalmente) o maior contingente de “retornados” das ex-colónias.¹²⁰ Entre os retornados, a maioria logrou conservar a nacionalidade portuguesa à luz do Decreto-Lei N.º 308/75. O problema, no entanto, diz respeito ao número indefinido de indivíduos que não conseguiram conservar a nacionalidade portuguesa, nem obter a nacionalidade do país tornado independente.

Constitui tarefa quase impossível capturar, em números, os impactos da descolonização no que toca à aquisição de uma nacionalidade subsequente – seja ela a portuguesa, ou a nacionalidade do Estado tornado independente. Como já foi referido, alguns casos identificados no decurso do mapeamento permanecem por resolver ainda hoje. Ainda assim, é muito provável que a maior parte das situações em Portugal tenha sido resolvida através do instituto da naturalização. Alguns elementos a este respeito serão tratados na Secção seguinte.

¹²⁰ R. P. Pires, *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras: Celta, 2003, págs. 189, 192.

4.1.2 Dados Oficiais Recentes quanto à População Apátrida em Portugal

4.1.2.2 PESSOAS QUE OBTIVERAM A NACIONALIDADE PORTUGUESA

O site oficial do INE indica que, entre 2008 e 2016, apenas um apátrida adquiriu a nacionalidade portuguesa.¹²¹ Para efeitos da presente investigação, os mesmos dados foram requeridos à Conservatória dos Registos Centrais. Como demonstrado na tabela abaixo, o cenário é ligeiramente diferente do apresentado pelo INE, uma vez que este último apenas recolhe dados relativos à aquisição da nacionalidade portuguesa por via da naturalização e da declaração de vontade, deixando assim de parte os casos de atribuição originária da nacionalidade.

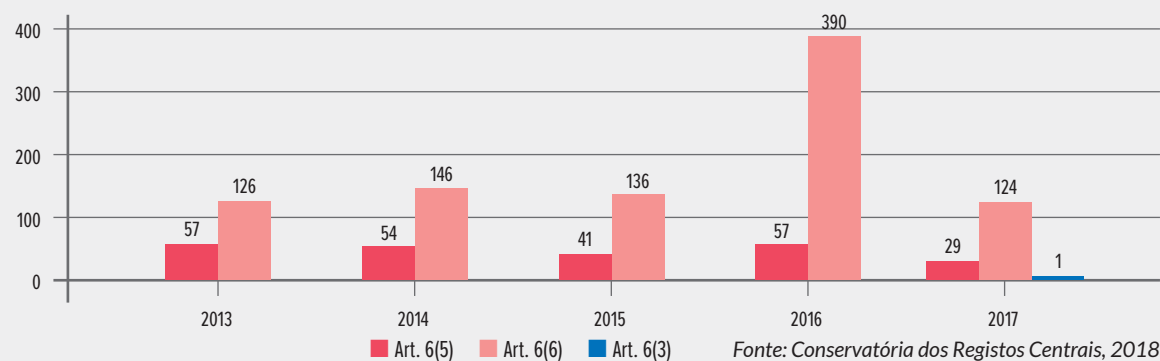
Tabela 3. Aquisição originária da nacionalidade portuguesa por pessoas sem outra nacionalidade

	2013	2014	2015	2016	2017
Artigo 1.º, n.º 1, al. g)	1	3	4	4	4

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais, 2018

As estatísticas oficiais portuguesas não captam, de forma abrangente, os processos de naturalização que envolvem pessoas apátridas. De facto, o Artigo 6.º, n.º 3 (o qual, como anteriormente referido, possibilita a naturalização daqueles que tenham tido a nacionalidade portuguesa e que, tendo-a perdido, nunca tenham adquirido outra nacionalidade) é a única previsão normativa considerada em tais estatísticas. Ao mesmo tempo, pessoas potencialmente apátridas (ou em risco de apatridia) poderão ter-se naturalizado através de qualquer outra norma constante do Artigo 6.º (sendo os artigos 6.º, n.º 5 e n.º 6 os mais prováveis). Por exemplo, e como referido na Secção 3.2.3.2.3, a maior parte das situações de perda de nacionalidade portuguesa com base em atribuição errónea foram solucionadas com recurso ao Artigo 6.º, n.º 6, que diz respeito a indivíduos com nacionalidade estrangeira, quando, na verdade, em vários casos os indivíduos tinham sido deixados apátridas (ou em risco de apatridia). Para além disso, foi possível constatar que, em alguns casos de aquisição da nacionalidade portuguesa, a Conservatória dos Registos Centrais presumiu a nacionalidade estrangeira de indivíduos, nascidos nas ex-colónias portuguesas, que possuíam um certificado de inscrição consular do país de origem, não obstante a patente impossibilidade de obter um passaporte junto do consulado ou o reconhecimento enquanto cidadão desse país (recorde-se a Secção 3.2.3.4.1). Também aqui foi perdida a oportunidade de aplicar com maior precisão o Artigo 6.º, n.º 3. Por conseguinte, é provável que, entre os indivíduos que se naturalizaram como portugueses entre 2013 e 2017, representados no gráfico abaixo, se encontrem alguns que foram anteriormente apátridas, ou que se encontravam em risco de apatridia.

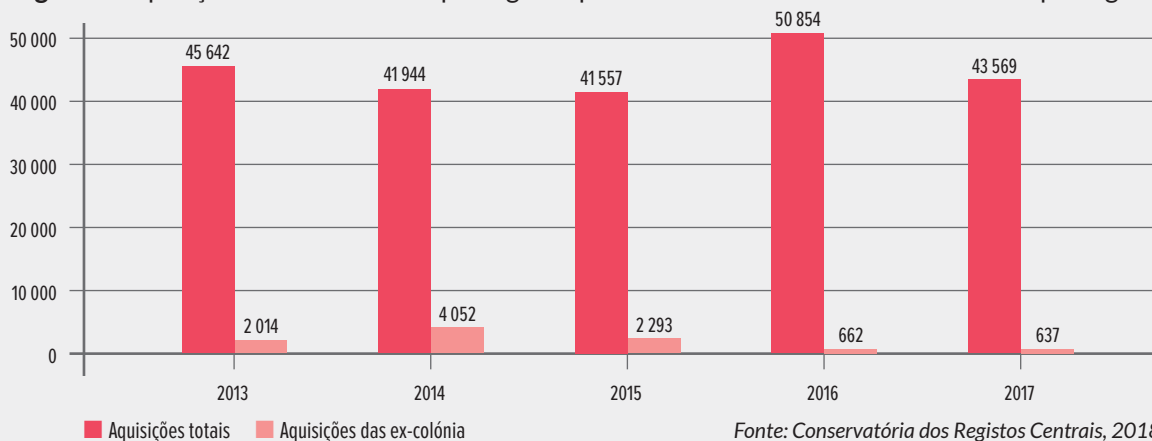
Figura 1: Aquisição da nacionalidade portuguesa através da naturalização



¹²¹ Ver: <https://bit.ly/2AXi9dv>.

Um elemento final com relevo para a presente discussão prende-se com os processos de aquisição da nacionalidade portuguesa de indivíduos oriundos das ex-colónias portuguesas. Como anteriormente descrito, a descolonização (e a aprovação do Decreto-Lei N.º 308-A/75) implicou a perda da nacionalidade portuguesa de milhares de indivíduos, entre os quais muitos ficaram apátridas. É provável que a maior parte destas pessoas tenha entretanto adquirido uma nacionalidade, ainda que alguns casos permaneçam por resolver nos dias de hoje. Consequentemente, os números de indivíduos oriundos das ex-colónias portuguesas que adquiriram nacionalidade portuguesa entre 2013 e 2017, constantes do gráfico abaixo, poderão também incluir apátridas.

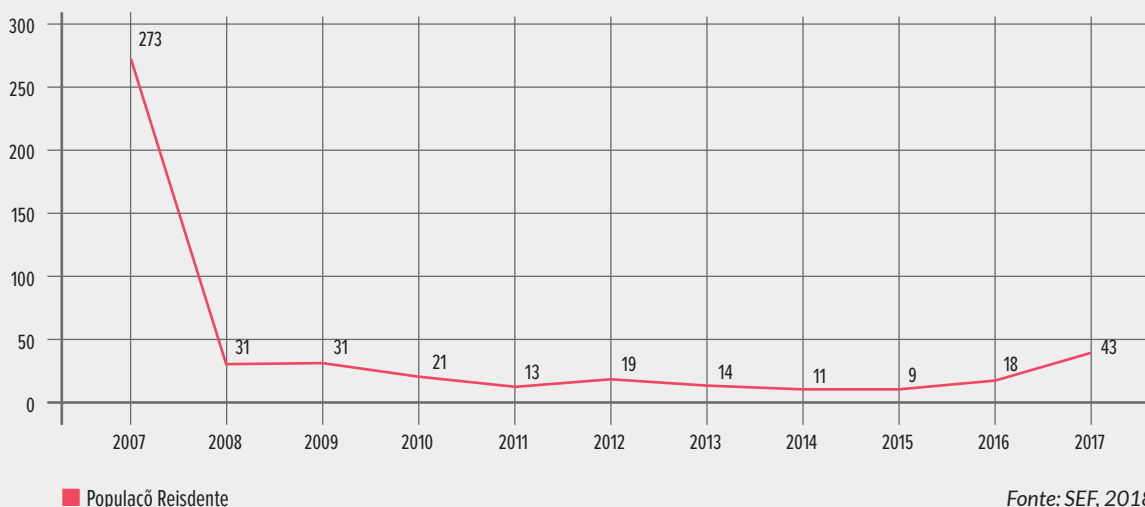
Figura 2: Aquisição da nacionalidade portuguesa por indivíduos oriundos das ex-colónias portuguesas



4.1.2.3 POPULAÇÕES RESIDENTES

As estatísticas do SEF relativas à nacionalidade das populações residentes em Portugal, constantes dos seus relatórios “RIFA”,¹²² revelam uma vez mais que o fenómeno da apatridia é, há muito, conhecido no país.

Figura 3: População apátrida residente



¹²² Os relatórios RIFA encontram-se disponíveis em: <https://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>.

Os elementos quantitativos acima apresentados respeitam à população residente por stock e fluxo e são obtidos com base nas autorizações de residência emitidas pelo SEF anualmente, bem como no controlo de fronteiras.¹²³ Na medida em que o SEF não está capacitado para identificar e determinar o estatuto de apátrida, as estatísticas referentes a pessoas apátridas residentes apenas incluem aqueles que já chegaram ao país com esse estatuto pré-determinado noutro lugar (ver abaixo Secção 4.2.3). Os dados apresentados na Figura 3 podem ser desagregados por género, como demonstrado na Figura 4.

Os gráficos apresentados nas Figuras 3 e 4 demonstram que, num período de dez anos, o número oficial (e distribuição por género) de apátridas residentes em Portugal não tem variado significativamente, com uma exceção notória em 2007, ano em que foram identificados 273 indivíduos. Deverá notar-se que este último valor se manteve sempre o mesmo desde o primeiro relatório RIFA do SEF, de 2000, o que levanta alguma suspeita quanto à precisão do tratamento de dados. Por outro lado, poderá notar-se uma discrepância significativa entre os dados quantitativos do SEF referentes a 2011, que apontam para 13 casos, e os resultados censitários desse mesmo ano, que indicam 553 indivíduos declarados apátridas. Pode, portanto, defender-se que, caso existisse um PDA em Portugal, e caso estes 553 indivíduos tivessem a oportunidade de recorrer ao mesmo, a dimensão da população apátrida em Portugal seria consideravelmente maior.

Finalmente, importa notar que as situações de nacionalidade desconhecida/indeterminada também são abrangidas pelas estatísticas do SEF, através da categoria “nacionalidade desconhecida,” como se poderá verificar no gráfico abaixo. Também aqui se poderão encontrar casos de apatridia ocultados pelos elementos quantitativos disponíveis.

Figura 4: População apátrida residente desagregada por género

Fonte: SEF, 2018

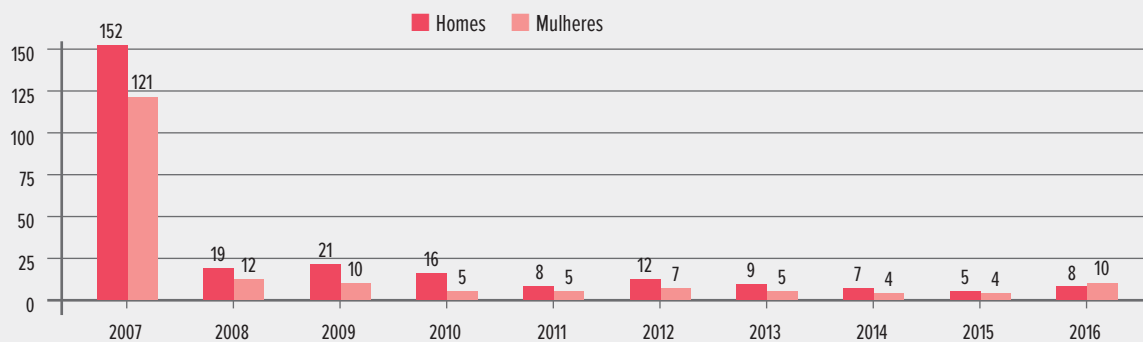
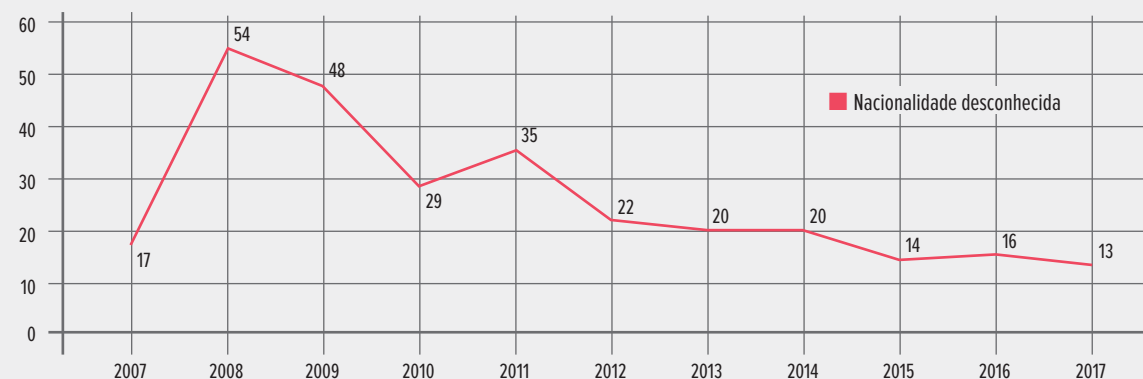


Figura 5: Populações residentes de nacionalidade desconhecida

Fonte: SEF, 2018

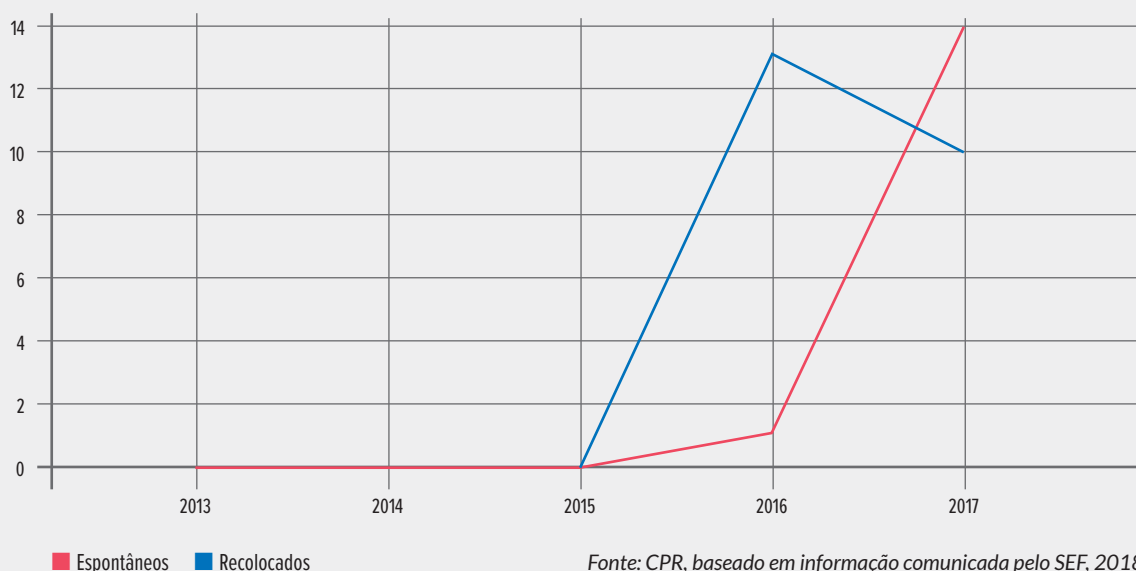


¹²³ Nos relatórios RIFA de 2007, 2008, e 2009, é, aparentemente, apenas considerada população por stock.

4.1.2.4 REQUERENTES DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

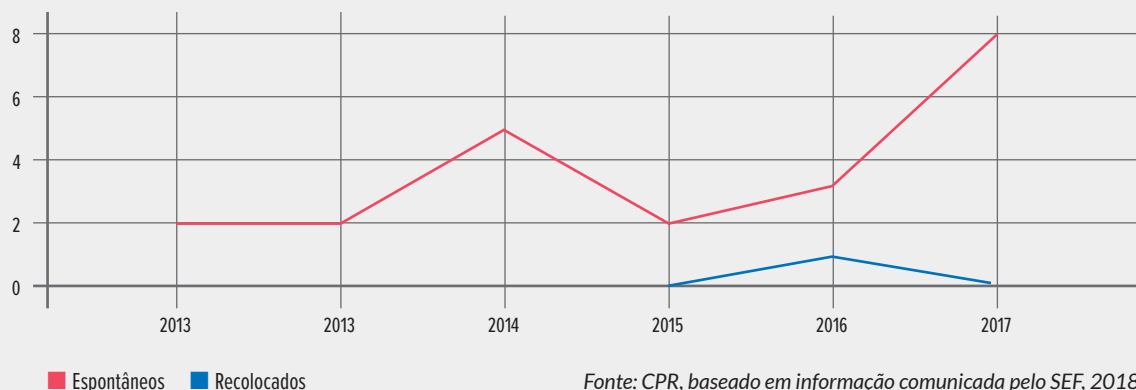
Pessoas apátridas têm sido igualmente registadas pelo SEF no contexto do asilo, entre requerentes de asilo espontâneos e aqueles que foram recolocados no âmbito do programa de recolocação da UE (2015-2017).¹²⁴

Figura 6: Requerentes de asilo apátridas espontâneos e recolocados



O gráfico acima indica que, em 2016, foram registados 14 pedidos de proteção internacional por pessoas apátridas, e que este número aumentou para 24 em 2017. As origens mais comuns dos requerentes de asilo apátridas são Angola, Iraque, Palestina e Saara Ocidental.¹²⁵ Importa notar que, recentemente, o SEF clarificou a nível interno que todos os requerentes oriundos da Palestina e do Saara Ocidental deverão ser considerados apátridas. Isto significa, por exemplo, que estatísticas do SEF anteriores relativas a requerentes de asilo de origem Palestiniana, reproduzidas no gráfico abaixo, deverão ser antes lidas como fazendo referência a pessoas apátridas.

Figura 7: Requerentes de asilo de origem Palestiniana espontâneos e recolocados



¹²⁴ Para mais informação relativa ao programa de recolocação da UE, ver: <https://bit.ly/2jVVQtl>.

¹²⁵ Informação concedida pelo CPR.

4.2 Vias de Identificação e Registo de Pessoas Apátridas

Não existe, em Portugal, um procedimento para o reconhecimento e atribuição do estatuto legal de apátrida. Este fator dificulta, de modo significativo, a implementação da Convenção de 1954, porquanto apenas beneficiarão dos seus preceitos aqueles a quem tenha sido atribuído o estatuto legal nos termos da Convenção. Ainda que a Convenção de 1954 não imponha a institucionalização de um PDA, é fundamental, para a sua implementação, que exista um conjunto de procedimentos coerente e eficaz com vista à identificação de pessoas apátridas (ver *infra* Secção 4.4).

Pessoas apátridas, pessoas em risco de apatridia, ou com nacionalidade desconhecida/indeterminada poderão, ainda assim, ser identificadas em diversos contextos quando o indivíduo tenha de determinar a sua identidade e nacionalidade para uma dada finalidade. Como se verá nas próximas Secções, tal verificação não corresponde à determinação da apatridia, levando à outorga do estatuto e correspondentes salvaguardas. Serve, porém, como alerta para a necessidade de estabelecer mecanismos de proteção adequados para estes indivíduos. Enquanto, em algumas situações, deveria ser assegurado o acesso à nacionalidade portuguesa, noutras, o acesso a um PDA afigura-se como a solução mais apropriada, ainda que a título provisório.

4.2.1 Registo de Nascimento

O nascimento em Portugal é objeto de registo civil obrigatório.¹²⁶ Poderá ter lugar tanto numa conservatória do registo civil, como na própria unidade de saúde.¹²⁷ Esta última modalidade é aquela mais comumente usada, em virtude da campanha portuguesa “Nascer Cidadão”, que possibilita o registo de nascimentos diretamente no hospital/maternidade, perante um oficial da Conservatória dos Registos Centrais. “Nascer Cidadão” foi uma campanha implementada na última década com o fito de eliminar a burocratização, e afigura-se como um meio essencial para prevenir o fenómeno de crianças em risco de apatridia em Portugal.¹²⁸

Enquanto o registo de nascimento, como tal, parece funcionar bem, é possível, a título excecional, que o assento dele resultante identifique erradamente a nacionalidade dos pais caso se encontrem indocumentados, visto esta informação poder ser prestada oralmente. Na presente investigação, foram verificados dois assentos de nascimento de crianças filhas de mães potencialmente apátridas que indicavam, como a nacionalidade da mãe, uma nacionalidade que a mesma não possuía.

Uma vez provada a condição de apátrida de um indivíduo nascido no território português, tal circunstância deverá ser especialmente mencionada no assento de nascimento como elemento de identificação (artigos 3.º, al. c) e 6.º do Regulamento da Nacionalidade). A apatridia poderá, no entanto, ser identificada no momento do nascimento, se os progenitores forem apátridas. Ainda que esta hipótese seja excecional em Portugal (visto o número de apátridas oficialmente reconhecidos ser reduzido), é provável que se torne mais frequente no futuro, sobretudo considerando o aumento no número de requerentes de asilo que chegam ao país todos os anos e que são ou poderão ser apátridas. Como demonstrado pela história abaixo, os serviços da administração pública portuguesa não estão

¹²⁶ Ver: Artigo 1.º, n.º 1, al. a) do Código de Registo Civil.

¹²⁷ Os artigos 96.º – 104.º do Código de Registo Civil regulam as declarações e o registo de nascimento.

¹²⁸ Ver: UNHCR, *Good Practices Paper – Action 7: Ensuring Birth Registration for the Prevention of Statelessness*, 2017, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html>.

suficientemente familiarizados com esta questão. O ACNUR lança, portanto, um apelo às autoridades portuguesas para que haja uma maior consciencialização relativamente a tais ocorrências e para que se assegure o acesso direto à nacionalidade portuguesa a crianças nascidas em Portugal de progenitores apátridas.

No que toca a mulheres que estejam a cumprir penas de prisão, não foram identificados problemas quanto ao registo de nascimentos. Para além disso, como notado pela Conservatória dos Registos Centrais numa entrevista conduzida para a presente investigação, um oficial está por vezes presente na prisão de modo a estabelecer a filiação paterna da criança. No caso de mulheres imigrantes colocadas em Centros de Instalação Temporária (ver abaixo Secção 4.2.5), o registo dos seus filhos também não levanta problemas. Como clarificado pelo SEF, o Ministério Público abre por vezes inquéritos para averiguação da paternidade e tutela do menor.

Ao abrigo do Artigo 99.º do Código de Registo Civil, é possível efetuar registos tardios de nascimento a qualquer momento, de acordo com procedimentos específicos. Este preceito legal é muito útil para possíveis casos de apátridas adultos que desejem adquirir a nacionalidade portuguesa originária, cujos progenitores não tenham procedido ao registo do seu nascimento.

No que respeita aos expostos, e tal como referido na Secção 3.2.3.1.1, é possível não só o registo de recém-nascidos, como também de indivíduos de idade aparente inferior a 14 anos, ou dementes.

4.2.2 Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional

O procedimento português para a determinação do estatuto de refugiado não está associado a um mecanismo formal de identificação de casos de requerentes de asilo apátridas. A apatridia poderá, no entanto, emergir paralelamente a pedidos de asilo, quer por vir indicada nos documentos apresentados pelo requerente, quer por ser declarada pelo mesmo. Por outro lado, e como esclarecido pelo SEF, os requerentes de asilo que sejam oriundos da Palestina ou do Saara Ocidental são assumidos como apátridas por esta instituição.

No processo de registo de pedidos de asilo, o SEF¹²⁹ recolhe informação quanto à identidade, nacionalidade ou apatridia, e país(es) ou local(loais) de residência anterior(es) do requerente, com base nos seus relatos e elementos de prova apresentados (como sejam, documentos de identificação e de viagem).¹³⁰ Poderá ocorrer alguma imprecisão no registo da nacionalidade do requerente de asilo por várias ordens de razões. Por exemplo, o requerente poderá não saber corretamente a sua nacionalidade ou estatuto de apátrida, ou poderá mostrar-se relutante em revelar a sua apatridia. Por outro lado, algumas situações poderão passar despercebidas, como sejam, a potencial apatridia de requerentes de asilo menores chegados a Portugal apenas acompanhados da mãe, e que não tenham direito à nacionalidade desta última devido a regimes da nacionalidade discriminatórios no seu país de origem. Finalmente, a recolha de informação insuficiente ou imprecisa pode decorrer de dificuldades na tradução.¹³¹

¹²⁹ Ver: Conselho Português para os Refugiados, *AIDA Country Report: Portugal, 2017*, p. 24 (“*AIDA Country Report: Portugal, 2017*”).

¹³⁰ Ver os artigos 13.º e 15.º da Lei do Asilo.

¹³¹ *AIDA Country Report: Portugal, 2017*, *supra* nota 129, p. 24.



Caso de Guan e Somaie

Nome: Somaie e Guan

País e local de nascimento: Síria, 1993

Chegada a Portugal: 2016

Estatuto atual: Apátridas/beneficiários de proteção internacional



Somaie e Guan conheceram-se enquanto estudantes na Síria, o país onde ambos nasceram em 1993. Partilham um legado familiar semelhante, dado serem ambos de origem palestina. Quando a guerra despoletou na Síria, viram-se forçados a deixar o país. Somaie possuía um passaporte palestino através do pai e logrou estabelecer-se em Gaza em 2012. Guan juntou-se a Somaie em 2013. No verão de 2014, contraíram matrimónio. Pouco depois, porém, o conflito voltou a obrigar o casal a fugir. O primeiro filho do casal nasceu no Líbano em 2015. Dado estarem irregulares no país, não lograram obter o seu assento de nascimento. Chegaram à Turquia no início de 2016 numa situação de irregularidade e foram ilicitamente transportados para a Grécia semanas mais tarde. Na sua entrevista com o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), foram registados como apátridas – um estatuto que se fixou à família aquando da sua chegada a Portugal, em Dezembro de 2016, através do programa de recolocação. Em Março de 2017, a sua segunda filha nasceu. Apesar de algumas dificuldades, foi produzido o assento de nascimento da bebé no hospital, tendo esta sido também registada junto da segurança social e das finanças. Nas secções do assento de nascimento referentes à origem dos progenitores, pode ler-se “apátrida”. Somaie e Guan dirigiram-se a diversas autoridades públicas portuguesas e instituições sociais no sentido de saber se era possível registar a sua criança como cidadã portuguesa. As respostas que obtiveram foram, no entanto, vagas, dada a falta de familiaridade com o assunto. De acordo com o SEF, o processo da bebé encontra-se anexado ao dossier dos pais enquanto beneficiários de proteção internacional, sendo que questões atinentes à nacionalidade são de outra ordem, não tendo, portanto, respondido à questão. Somaie e Guan sentem-se bem-vindos em Portugal. Notam, porém, que as pessoas por vezes não parecem compreender a sua situação.

Em princípio, a nacionalidade ou o estatuto de apátrida declarado no momento de registo com o SEF é associado ao requerente durante todo o processo, a menos que a recolha de informação adicional aponte noutro sentido. O processo de identificação é, em todo o caso, relativamente passivo (o que é provavelmente inevitável em determinadas circunstâncias). Por exemplo, as declarações do indivíduo relativas à sua identidade são tidas por válidas pelo SEF, desde que minimamente confirmadas. Para além disso, de modo geral, o SEF não toma iniciativas quer para corroborar, quer para refutar a apatridia declarada ou registada do indivíduo (se recolocado).¹³² Deverá prestar-se especial atenção à situação de pessoas apátridas que também sejam refugiadas ou que tenham direito a proteção subsidiária. Os Estados deverão assegurar o respeito pelos requisitos de confidencialidade em relação a refugiados que possam ser apátridas. A determinação do estatuto de refugiado requer a identificação do país da nacionalidade do indivíduo ou, para apátridas, do país em que tinham a sua residência habitual, com vista à avaliação do receio de perseguição do indivíduo.¹³³

¹³² Esta informação foi recolhida em duas entrevistas com o SEF.

¹³³ Ver: UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Dezembro de 2011, para. 87-93 e 101-105.

O SEF não parece acompanhar os casos de requerentes de asilo registados como apátridas, oferecendo-lhes orientação específica nesse campo. Por exemplo, não existe um mecanismo de apoio que ligue indivíduos identificados como apátridas à Conservatória dos Registos Centrais – o que explica o facto de o SEF não ter prestado os esclarecimentos necessários a Somaie e Guan (recorde-se a sua história na Secção 4.2.1) quanto às hipóteses de acesso à nacionalidade portuguesa que se ofereciam à sua filha, nascida em Portugal. Esta preocupação aplica-se igualmente a indivíduos identificados pelo SEF como apátridas para lá do contexto de asilo (ver abaixo Secção 4.2.3). Pode, portanto, concluir-se que o SEF não dispõe de mecanismos de referência apropriados que possibilitem o seu contributo para a resolução da apatridia.

O caso de requerentes de asilo apátridas cujo pedido tenha sido rejeitado é particularmente preocupante. Uma vez proferida a decisão de recusa, o requerente tem direito a permanecer em território nacional por um período que não exceda 30 dias, findo o qual fica sujeito ao regime estabelecido na Lei da Imigração (Artigo 31.º Lei do Asilo). Este último regime não prevê salvaguardas particularmente destinadas a requerentes de asilo que sejam também apátridas, tais como a outorga de autorizações de residência com base única e exclusiva na apatridia. Tal significa que estes indivíduos apenas poderão regularizar a sua permanência em Portugal com base nas circunstâncias excepcionais consagradas nos artigos 122.º e 123.º da Lei da Imigração. Ainda assim, significa também que os mesmos correm o risco de ser detidos no âmbito de processos de retorno (ver abaixo Secção 4.2.5).

Por fim, uma preocupação adicional, que é comum a qualquer país que acolha beneficiários de proteção internacional, respeita à situação de risco acrescido de apatridia em que se encontram os seus filhos nascidos em Portugal, caso a aquisição da nacionalidade dos pais implique o registo junto dos serviços consulares do país.

4.2.3 Populações “In Situ” e Residentes

Em Portugal, a categoria de apátrida é raramente usada por entidades públicas. Os municípios não parecem ter pessoas apátridas ou de nacionalidade desconhecida registadas nas suas bases de dados; e os serviços da segurança social não têm a categoria de apátrida incluída no seu sistema de registo, o que significa, invariavelmente, que os indivíduos são registados incorretamente com a nacionalidade do seu país de origem. Durante a presente investigação, foi apenas possível obter dados quantitativos oficiais relativamente à população apátrida em Portugal, bem como a pessoas com nacionalidade indeterminada, através do SEF (Secção A) e da Conservatória dos Registos Centrais (Secção B).

a) SEF e a emissão de autorizações de residência

A emissão de autorizações de residência pelo SEF, bem como as suas atividades de controlo de fronteiras, fornecem uma panorâmica da população apátrida residente em Portugal anualmente (recomendem-se os elementos estatísticos apresentados acima na Secção 4.1.2.3). Como confirmado pelo SEF, na medida em que não tem a capacidade para identificar casos de apatridia através dos processos de concessão de autorizações de residência, as estatísticas relativas a pessoas apátridas “in situ” e residentes (para lá do contexto de asilo) referem-se necessariamente a indivíduos cujo estatuto tenha sido pré-determinado noutro país.

Durante a presente investigação, foi possível identificar alguns problemas quanto ao modo como a apatridia é tratada pelo SEF. A apatridia é um conceito interpretado de modo diverso por diferentes oficiais e, em determinados departamentos, o conceito não é sequer utilizado. Isto significa que casos de potencial apatridia não são enquadrados enquanto tal. Pessoas cujo estatuto de nacionalidade seja desconhecido/indeterminado são registadas como tendo “nacionalidade desconhecida”, sem que se proceda posteriormente a indagações quanto à sua potencial apatridia. Para além disso, a inexistência de diretrizes quanto ao modo de avaliar questões de nacionalidade, associada à falta de conhecimento quanto à apatridia e suas implicações, levam a que pedidos de autorização de residência efetuados por indivíduos indocumentados e potencialmente apátridas sejam sistematicamente recusados com fundamento na falta de apresentação da documentação legalmente exigida. A maior parte dos entrevistados para a presente investigação, sobretudo oriundos das ex-colónias Africanas, encontram-se numa situação de irregularidade no país e não estão incluídos nas estatísticas do SEF. Por fim, é (excecionalmente) possível que autorizações de residência sejam emitidas com a indicação de uma nacionalidade que não é, na realidade, a nacionalidade do indivíduo. Na presente investigação, foram identificados alguns casos de indivíduos registados pelo SEF com determinada nacionalidade, e que vieram a descobrir mais tarde (tipicamente quando se tornou necessário obter um passaporte ou a sua renovação) que as *suas* embaixadas/consulados não os reconheciam como cidadãos.

b) A Conservatória dos Registos Centrais e a atribuição da nacionalidade portuguesa

Poderão identificar-se pessoas apátridas e pessoas de nacionalidade indeterminada em processos de aquisição da nacionalidade portuguesa. Como anteriormente analisado, o regime da nacionalidade portuguesa inclui normas especificamente destinadas a garantir o acesso de apátridas à nacionalidade portuguesa, tanto de origem (Artigo 1.º, n.º 1, al. g) e Artigo 1.º, n.º 2), como por via da naturalização (Artigo 6.º, n.º 3). As estatísticas oficiais fornecidas na Secção 4.1.2.2 baseiam-se nos referidos artigos.

Importa notar, todavia, que os números reduzidos apresentados acima não parecem ser representativos do fenómeno da apatridia em Portugal. Como discutido na Secção 4.1.2.2, pessoas apátridas (ou em risco de apatridia, ou de nacionalidade indeterminada) poderão ter-se naturalizado com base em qualquer previsão normativa do Artigo 6.º. Por outro lado, deverá recordar-se que a maior parte dos casos de perda da nacionalidade portuguesa com base em atribuição errónea foram solucionados pela Conservatória dos Registos Centrais através do Artigo 6.º, n.º 6, que se aplica a indivíduos que possuam uma nacionalidade estrangeira, quando, na realidade, foram identificadas várias situações neste estudo em que tal não se verificava.

Foi possível concluir ao longo da presente investigação que os serviços de registo portugueses atuam, por vezes, com base na assunção incorreta de que os indivíduos – sobretudo os que nasceram em território português – possuem a nacionalidade estrangeira de um dos seus progenitores, quando os primeiros poderão nunca ter sido registados na competente embaixada/consulado. Também aqui, tal significa que casos de (potencial) apatridia não estão a ser enquadrados nesses termos e que, por conseguinte, não está a ser dado o tratamento adequado a indivíduos que carecem de proteção.

Caso de Samuel



Nome: **Samuel**

País e local de nascimento: **Angola, 1986**

Chegada a Portugal: **1991**

Estatuto atual: **sem estatuto legal em Portugal, poderá ser apátrida**

Samuel nasceu em Angola em 1986, filho de pais angolanos, e mudou-se com o seu pai para Portugal em 1991. O nascimento de Samuel não foi registado, uma vez que o parto ocorreu em casa. Samuel entrou em Portugal com uma cédula pessoal falsificada, produzida em Angola e, desde então, nunca viu a sua identidade verdadeira ser determinada. Criança solitária que era, acabou por ser criado por uma pescadora, que passou a chamar de avó. Ainda que ausente, o pai de Samuel registou-o junto do SEF e logrou obter uma autorização de residência para o filho, que renovou em seu nome a cada dois anos. A assim chamada avó de Samuel tratou também do seu bilhete de identidade para estrangeiros (um documento que hoje em dia não existe, e que foi substituído pelo cartão de cidadão). Em ambos os documentos, Samuel foi registado como cidadão angolano. Ao longo dos anos, Samuel estudou e trabalhou em Portugal como angolano e obteve até um passaporte emitido pelo Consulado de Angola em 2006. Cinco anos depois, quando lhe foi exigido pelo SEF que renovasse o passaporte no âmbito do processo de renovação da sua autorização de residência, os seus problemas começaram. O Consulado de Angola descobriu que o documento inicialmente apresentado pelo pai de Samuel era falso e que a entidade de registo civil angolana aí referida não possuía qualquer informação quanto à existência do mesmo. Samuel não logra a determinação da sua nacionalidade junto das autoridades angolanas desde 2012, dado não preencher os requisitos exigidos para tal. Paralelamente, a Conservatória dos Registos Centrais portuguesa tem rejeitado as tentativas de Samuel de se naturalizar como português, visto exigir a apresentação do seu assento de nascimento. Samuel está de momento a ser apoiado por um advogado, na tentativa de obter uma solução para o seu problema.

Samuel escreve e canta sobre a sua história, a vida, e o amor – também como uma forma de escapar às noites sem dormir. Tudo o que deseja é ficar completo e, apesar de tudo, sente gratidão e deseja agradecer a todos os que o têm ajudado ao longo do caminho.

4.2.4 Crianças em Centros de Acolhimento

Foram detetados problemas significativos em relação ao estatuto de nacionalidade e à regularização de crianças institucionalizadas em Portugal. Representantes de centros de acolhimento entrevistados para este estudo reportaram vários casos de crianças com nacionalidade indeterminada, filhas de pais estrangeiros com presença irregular em Portugal. Previamente à sua institucionalização, a nacionalidade dessas crianças não fora registada pelos pais, e as tentativas dos centros de acolhimento no sentido de resolver esses casos esbarraram contra obstáculos burocráticos de ordem diversa, tanto por parte das pertinentes embaixadas como das autoridades portuguesas. Frequentemente, estas crianças não têm acesso à nacionalidade portuguesa devido à situação de irregularidade dos progenitores. Paralelamente, poderão não possuir a documentação necessária para adquirir uma nacionalidade estrangeira. A tudo isto acresce a falta de colaboração dos progenitores.

Em processos judiciais de promoção e proteção, quando a nacionalidade das crianças seja desconhecida, o Ministério Público poderá levar a cabo iniciativas junto das competentes embaixadas ou efetuar pedidos de cooperação judiciária aos seus países de origem, de modo a clarificar a sua identidade. O processo pode, porém, chegar ao fim sem que essa informação seja obtida – sendo o interesse principal o de proteger a criança e prover pelo seu acolhimento o mais rapidamente possível, relegando-se para segundo plano questões atinentes à nacionalidade.¹³⁴

A proteção de crianças institucionalizadas foi recentemente objeto de discussão na Assembleia da República Portuguesa. Nomeadamente, foi aprovado em Maio de 2018 um novo diploma à luz do qual é concedida autorização de residência automática a estas crianças e é amplamente facilitado o seu acesso à nacionalidade portuguesa por via da naturalização.¹³⁵

4.2.5 Pessoas Detidas

Pessoas potencialmente apátridas que se encontrem indocumentadas em Portugal correm o risco de ser detidas e sujeitas a um processo de afastamento, conduzido pelo SEF, com base numa decisão judicial ou administrativa. Quando colocados num Centro Instalação Temporária (CIT), como a UHSA, o registo dos indivíduos poderá conter imprecisões. Na UHSA,¹³⁶ mesmo nos casos em que a ausência de documentação e a incerteza quanto ao estatuto de nacionalidade do indivíduo possam dar lugar à suspeita de apatridia, a inexistência de um PDA significa que o detido não será registado como apátrida. Por outro lado, o registo poderá operar numa base meramente declaratória, o que implica que o indivíduo detido pode acabar por ser identificado como cidadão de determinado país sem na realidade o ser.

Os indivíduos poderão ser detidos por um período máximo de sessenta dias (Artigo 146.º da Lei da Imigração).¹³⁷ Nos casos em que o indivíduo detido esteja indocumentado e o SEF não logre determinar o seu país de origem, pela falta de colaboração de uma dada embaixada, por exemplo, o indivíduo torna-se “irretornável” e é simplesmente restituído à liberdade em território português.¹³⁸ Segundo a UHSA, têm-se verificado casos em que os indivíduos alegavam ter uma nacionalidade

¹³⁴ Estas clarificações foram prestadas pela Procuradoria Geral da República numa entrevista conduzida para o estudo.

¹³⁵ Os debates parlamentares em torno da iniciativa legislativa poderão ser encontrados em: <https://bit.ly/2Moj0Zh>. Como se pode ler no preâmbulo do projeto de lei: “São inúmeras as situações concretas de crianças nestas condições de impasse legal para o qual em nada contribuíram e que as priva do exercício de direitos elementares. Para estas crianças, apesar de estarem à guarda do Estado, é a boa vontade dos pais ou o voluntarismo generoso das direções das instituições em que são colocadas que permite desbloquear a sua regularização ... Permitir que essas crianças reescrevam a sua história, pondo fim à desumanidade para que foram involuntariamente arrastadas, implica que o Estado reveja determinadamente procedimentos e culturas administrativas, autonomizando essas crianças da história familiar que as aprisiona...”. O diploma aprovado tem como título: Decreto N.º 210/XIII, Regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas.

¹³⁶ A Unidade Habitacional de Santo António do Porto (CIT – UHSA) é o único centro que foi especificamente criado para funcionar como CIT (ver: Decreto-Lei N.º 44/2006, de 24 de Fevereiro). Por outro lado, indivíduos que não satisfaçam as condições de entrada no território português poderão ver a sua entrada recusada no aeroporto (ver: Artigo 32.º da Lei da Imigração). Nesse caso, serão detidos na fronteira para aguardar o reembarque. Existem três espaços afetos a esta finalidade nas áreas dos aeroportos de Lisboa, Porto e Faro. Ainda que não sejam propriamente CITs, foram equiparados a tal pelo Decreto-Lei N.º 85/2000, de 12 de Maio.

¹³⁷ O Provedor de Justiça Português reportou casos isolados em que o limite de sessenta dias fora excedido na UHSA, nomeadamente, oito casos em 2015, e cinco casos em 2016. Ver: Provedor de Justiça, “Tratamento de Cidadãos Estrangeiros em Situação Irregular ou Requerentes de Asilo nos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados”, Setembro de 2017, p. 24, disponível em: <http://bit.ly/2z15JPu> (Relatório do Provedor de Justiça sobre Detenção, 2017).

¹³⁸ Outra razão, indicada pela UHSA, que por vezes justifica a restituição à liberdade de detidos que estejam indocumentados prende-se com a falta de colaboração destes últimos no que toca à obtenção da informação necessária para a emissão de um documento de viagem.

que não foi posteriormente reconhecida pelas embaixadas/consulados em causa. Para além disso, e como clarificado em duas entrevistas, se os indivíduos que foram restituídos à liberdade forem apreendidos uma vez mais, poderão ser detidos uma última vez, pelo prazo máximo de noventa dias. Foi ainda notado que, por vezes, poderá dar-se o caso de um documento de viagem ser emitido, para uma única viagem (de acordo com o Artigo 27.º da Lei da Imigração), sem que haja certeza absoluta quanto ao país de origem do indivíduo.

A tabela abaixo indica o número de pessoas “irretornáveis” em Portugal nos últimos dois anos, i.e., aqueles que foram restituídos à liberdade após 60 dias de detenção, sem documentação. Entre estes indivíduos, é possível que alguns não possam ser retornados dada a sua condição de apátridas.

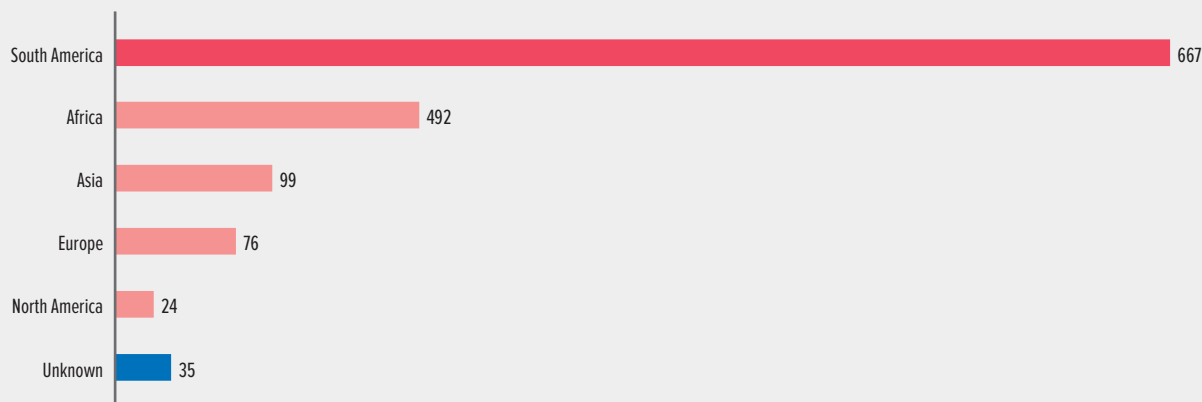
Tabela 4: Pessoas “irretornáveis” em Portugal registadas pela UHSA

	2016	2017
Número total de detidos	184	196
Pessoas “irretornáveis”	50	66

Fonte: SEF, 2018

No gráfico abaixo podem verificar-se as áreas de origem dos estrangeiros entrados em CITs durante o 2.º semestre de 2016. Ainda que o gráfico seja apenas uma representação semestral, acaba por acompanhar a tendência anual.¹³⁹

Figura 8: Origem geográfica dos estrangeiros entrados em CITs durante o 2.º semestre de 2016



Fonte: Relatório do Provedor de Justiça sobre Detenção, 2017

Pessoas potencialmente apátridas, ou de nacionalidade desconhecida/indeterminada, poderão também ser detidas por crimes não relacionados com o seu estatuto imigratório. A sua identificação é efetuada pelos órgãos de polícia criminal, bem como pelo tribunal criminal, o que significa que, no momento da detenção e sujeição a um processo de rastreio, é pouco provável que surjam questões relativas ao estatuto de nacionalidade. Como clarificado por um entrevistado para a presente investigação, os serviços prisionais (bem como os centros educativos para menores) têm meios de comunicação direta com o SEF e a Conservatória dos Registos Centrais, pelo que, aquando do cumprimento de uma pena de prisão, são normalmente acutelados problemas atinentes à falta de

¹³⁹ Relatório do Provedor de Justiça sobre Detenção, 2017, *supra* nota 137, p. 18.

documentação, ou à renovação de documentos expirados, por exemplo.¹⁴⁰ Ainda assim, foi possível constatar durante a presente investigação que, excecionalmente, o cumprimento da pena de prisão (ou outra) poderá chegar ao fim sem que a nacionalidade do indivíduo seja determinada – e, de facto, algumas das pessoas potencialmente apátridas identificadas nesta investigação encontravam-se em tal situação. O registo inicial, pelos órgãos de polícia criminal, da naturalidade (e não nacionalidade) do indivíduo é suficiente, como informação de identificação, para que o processo prossiga e, como tal, não parece que sejam tomadas medidas específicas para clarificar o estatuto de nacionalidade do indivíduo.

4.2.6 Vítimas de Tráfico

As vítimas de tráfico de seres humanos poderão enfrentar obstáculos consideráveis quanto à determinação da sua identidade ou nacionalidade. Por exemplo, os documentos da pessoa poderão ter sido confiscados ou roubados aquando da chegada a um país terceiro, tornando impossível a prova do seu estatuto no momento em que regressar ao país de origem ou residência habitual.

O fenómeno do tráfico de seres humanos tem-se tornado cada vez mais visível em Portugal, sobretudo no contexto da agricultura. Numa entrevista com a Autoridade para as Condições no Trabalho, foram manifestadas preocupações sérias a este respeito, que também têm sido reiteradas pela comunicação social.¹⁴¹ Não foi possível, durante a presente investigação, analisar a relação entre a apatridia e o fenómeno do tráfico de seres humanos em Portugal, porém, esta questão merece certamente a atenção das autoridades portuguesas.

No que toca à sinalização de (potenciais) vítimas de tráfico, esta poderá ser efetuada por toda e qualquer pessoa coletiva ou individual, incluindo a própria vítima, perante autoridades policiais ou judiciais. Já no que respeita ao controlo institucional, o SEF dispõe de uma Unidade Anti-Tráfico de Pessoas, que opera em colaboração com o Ministério Público.

Existem mecanismos para apoiar vítimas de tráfico, que se encontram regulados nos artigos 109.º – 115.º da Lei da Imigração. Para além de apoio social, poderão ser concedidas, verificando-se determinados pressupostos, autorizações de residência temporárias, com a validade de um ano e renováveis por iguais períodos (Artigo 109.º).

¹⁴⁰ O encaminhamento para o SEF ou para a Conservatória dos Registos Centrais não ocorre em relação àqueles que tenham sido sujeitos à pena acessória de expulsão.

¹⁴¹ Ver, p.e., um artigo do Diário de Notícias, datado de 19 de Abril de 2018, intitulado “O tráfico de seres humanos está fora de controlo Portugal”, disponível em: <https://bit.ly/2OyPrBH>.

4.3 Desafios Enfrentados por Apátridas no Acesso aos Direitos Humanos

A inexistência de um PDA em Portugal, associada ao facto de a identificação do estatuto de apátrida pelo SEF ser apenas possível através do processo de asilo, ou quando o indivíduo entre em Portugal com tal estatuto pré-determinado noutra lugar, significa que apenas um grupo reduzido de indivíduos beneficiará dos preceitos legais de direitos humanos dirigidos a apátridas (descritos acima na Secção 3.3). Como se verá nas secções seguintes, os demais indivíduos são, no geral, tratados como imigrantes irregulares, com algumas exceções.

4.3.1 Requerentes de Asilo ou Beneficiários de Proteção Internacional que sejam Apátridas

Ao abrigo do Artigo 65.º da Lei do Asilo, os beneficiários de proteção internacional gozam dos mesmos direitos que os estrangeiros residentes em Portugal¹⁴² (ver também os artigos 70.º-75.º). Assim sendo, o regime que lhes é aplicável corresponde ao regime descrito na Secção 3.3. Para além disso, o diploma outorga, a requerentes de asilo, condições de acesso aos direitos humanos que são também genericamente semelhantes, com as especificações contidas nos artigos 51.º-55.º. O acesso aos direitos humanos de apátridas que sejam requerentes de asilo ou beneficiários de proteção internacional encontra-se, portanto, certamente garantido com base no regime do asilo.

No contexto do asilo, os apátridas entrevistados para esta investigação não reportaram obstáculos significativos no que toca ao acesso aos direitos humanos, salvo no que respeita ao reconhecimento de diplomas e qualificações académicas, prejudicando o seu acesso ao mercado de trabalho.¹⁴³ Com base na análise das condições de receção de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal levada a cabo pelo CPR,¹⁴⁴ poderão ser indicados aspetos positivos, bem como alguns constrangimentos em determinadas áreas. Os aspetos positivos incluem: a possibilidade de acesso a cursos de formação na língua portuguesa, geridos por entidades diversas espalhadas pelo país; e a criação de um Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados no Alto Comissariado para as Migrações (ACM), que é complementado por serviços especializados, destinados a prestar apoio jurídico gratuito e informação a requerentes de asilo.¹⁴⁵ Por outro lado, os desafios são maioritariamente burocráticos e incluem: dificuldades na emissão de um Número de Identificação da Segurança Social (NISS) com base numa autorização de residência temporária, o que desincentiva a sua contratação por entidades empregadoras;¹⁴⁶ problemas de colocação de alunos jovens no ensino secundário e acesso limitado

¹⁴² Conforme explicitado no Artigo 65.º, este regime deverá ser lido em conjunto com a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967.

¹⁴³ Esta questão não é especificamente regulada na Lei do Asilo, e o regime geral de reconhecimento de diplomas estrangeiros no ensino básico e secundário, regulado pelo Decreto-Lei N.º 227/2005, de 20 de Agosto, impõe condições particularmente desafiadoras para requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional. No que concerne a requerentes de asilo recolocados, um ofício circular foi adotado em 2016 pela Direção Geral da Educação, aplicável apenas a crianças e a jovens adultos (ver: DGE, "Agenda Europeia para as Migrações – medidas a implementar no sistema educativo", 1 de Março de 2016, disponível em: <http://bit.ly/2jqFkok>). As referidas diretrizes foram subsequentemente estendidas a todos os requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional (ver: DGE, "Crianças e jovens refugiados – medidas a implementar no sistema educativo", 21 de Outubro de 2016, disponível em: <http://bit.ly/2z0dgzf>).

¹⁴⁴ AIDA Country Report: Portugal, 2017, *supra* nota 129.

¹⁴⁵ *Ibid*, págs. 78, 79.

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 77.

a formação profissional para os adultos;¹⁴⁷ dificuldades significativas no acesso a cuidados de saúde especializados no SNS;¹⁴⁸ e limitações no acesso à habitação social.¹⁴⁹

4.3.2 Populações Apátridas “In Situ” e Residentes

As entrevistas conduzidas para o presente estudo permitiram traçar em linhas gerais as condições de acesso aos direitos humanos por parte de pessoas, residentes em Portugal, que poderão ser apátridas. Na medida em que as causas da apatridia eram significativamente diversas, não foi possível estabelecer um padrão a este respeito – para lá do sofrimento que a ausência de identidade provoca a qualquer pessoa. Alguns daqueles que tiveram nacionalidade portuguesa e acabaram por perdê-la encontravam-se registados em determinados serviços públicos tais como o SNS, e podiam beneficiar ainda dos mesmos. Encontravam-se em condições semelhantes os indivíduos nascidos no estrangeiro e que vieram enquanto menores para Portugal, tendo sido registados em tais serviços com os documentos que possuíam na altura. Salvas raras exceções, os casos de potencial apatridia identificados estavam intimamente relacionados com uma presença irregular no país, como em breve se descreverá.

Educação

Apenas alguns entrevistados deram conta de problemas na área da educação. No geral, poderá notar-se que, com alguma insistência, as escolas tipicamente viabilizam o acesso de crianças indocumentadas até à idade adulta, nomeadamente no ensino básico e secundário. Foi criado um regime a nível nacional que permite o registo de menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no país, no sentido de assegurar o seu acesso à educação (e também à saúde).¹⁵⁰ O ACM presta apoio neste contexto. Ainda assim, uma presença irregular no país significa que estas crianças, e as suas famílias, não têm acesso a abonos de família, permanecendo dependentes do apoio de ONGs (e outros) para pagar refeições em cantinas escolares ou materiais de estudo.

Saúde

Como referido na Secção 3.3.2, os imigrantes irregulares têm acesso ao SNS em condições especificadas, como sejam, em casos de emergência ou no âmbito da saúde materno-infantil.¹⁵¹ Para lá de tais instâncias, não é prestado apoio por parte do Estado, o que significa que os indivíduos que necessitem de uma operação, de fisioterapia ou medicamentos permanecem totalmente dependentes do apoio de ONGs (ou outros). A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), o Centro Padre Alves Correia (CEPAC) e a Médicos do Mundo constituem três instituições às quais recorreram pessoas entrevistadas.

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 80.

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 81.

¹⁴⁹ *Ibid*, p. 109.

¹⁵⁰ Ver: Decreto-Lei N.º 67/2004, de 25 de Março.

¹⁵¹ Uma das pessoas entrevistadas referiu, no entanto, que quando estava grávida, lhe fora uma vez negado o acesso à saúde, porquanto não possuía um documento de identificação. Teve de “fazer um escândalo”, segundo diz, para sair de tal impasse.

Emprego

Ainda que seja possível aos imigrantes irregulares celebrarem um contrato de trabalho – o que poderá ser mediado por instituições como o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) ou a CEPAC – essa situação era uma exceção entre os casos identificados neste estudo. Para a maioria, tem sido extremamente penoso aceder ao mercado de trabalho formal, levando a largos períodos de desemprego e a trabalhos informais ocasionais. A tal se associavam, em alguns casos, situações de adição e criminalidade.

Acesso a documentos

Obter ou renovar autorizações de residência revelou-se árduo para várias pessoas entrevistadas para este estudo, sobretudo devido à falta de suporte documental para iniciar o processo junto do SEF. Algumas instituições de terreno que oferecem apoio a estas pessoas estavam melhor capacitadas do que outras para prestar orientação, e o apoio do SEF revelou-se escasso com frequência. Foi por vezes enfatizado que, sem o apoio de ONGs ou advogados, indivíduos menos bem informados são incapazes de estabelecer um diálogo construtivo com o SEF, e muito menos de dar início a um pedido de autorização de residência.

Foram também frequentemente notados atrasos significativos na renovação de autorizações de residência pelo SEF. No modelo atual, o sistema apenas permite efetuar uma marcação nos 45 dias anteriores à data de validade da autorização de residência. Porém, a carga de trabalho do SEF tem permitido agendar compromissos tão só 6 meses depois. Se, entretanto, o indivíduo for abordado por autoridades policiais no sentido de apresentar documentação, a posse de um documento que certifique o agendamento de uma reunião com o SEF é normalmente aceite. Surgem, porém, alguns obstáculos no decorrer desse período, como sejam, a impossibilidade de viajar.

Sem um documento que comprove a identidade, o acesso aos direitos humanos é significativamente limitado, como as próximas Secções demonstrarão.

Segurança Social

Em vários casos identificados neste estudo, a falta de documentos ou a sua caducidade traduziram-se na ausência de subsídios sociais. Por exemplo, todas as pessoas entrevistadas que tinham filhos reportaram não ter acesso a abonos de família. Zelinda (recorde-se a sua história na Secção 3.2.3.2.2), que dedica todo o seu tempo à sua filha (que é cega e tem graves prolemas de saúde), não teve a possibilidade de assinar os documentos necessários para obter o apoio da segurança social devido à falta de um documento de identificação, e apenas logrou ultrapassar este obstáculo através do seu filho.

Habitação

Algumas das pessoas entrevistadas para este estudo dormiam em centros de apoio ao sem abrigo. Outras arrendavam o seu próprio apartamento num programa de habitação social, e ainda outras viviam em apartamentos de familiares. São certamente necessários documentos de identificação para a celebração de um contrato de arrendamento e, com base na experiência de ONGs que trabalham na área da imigração, existe algum preconceito em relação a imigrantes no que toca à habitação. Um dos entrevistados para este estudo, que vivia num apartamento de habitação social, referiu que tem vivido sem luz nos últimos 3 anos. Após ter sido cortada, o indivíduo abordou a companhia de eletricidade com vista à renovação do contrato mas não foi bem sucedido, uma vez que os seus documentos de identificação se encontravam caducados.

Acesso ao apoio jurídico

Indivíduos com fracos recursos económicos poderão ter acesso a apoio jurídico mediante requerimento dirigido ao Instituto da Segurança Social (ISS).¹⁵² Os pedidos deferidos são posteriormente referidos à Ordem dos Advogados, responsável pela nomeação de patrono.¹⁵³ O único entrevistado que procurara recorrer a este mecanismo viu-se impossibilitado de fazê-lo devido à falta de documentação. No que toca a indivíduos detidos em CITs, um relatório de 2017 do Provedor de Justiça dá conta de algumas insuficiências na prestação de informação quanto aos mecanismos de acesso à justiça disponíveis, o que, por si só, constitui um obstáculo ao gozo efetivo do direito à proteção jurídica.¹⁵⁴

4.4 O Estabelecimento de um Procedimento para a Determinação da Apatridia

Os problemas relativos à falta de clareza quanto ao estatuto de pessoas que poderão ser apátridas em Portugal, descritos nas Secções 4.2 e 4.3, poderiam ser resolvidos mediante a institucionalização de um PDA. Este mecanismo seria crucial para a identificação e proteção de pessoas apátridas, nomeadamente por permitir encontrar soluções adequadas a cada caso concreto. Sendo certo que o acesso a uma nacionalidade é a única solução para a apatridia, a determinação, até lá, do estatuto de apátrida – e a concessão de uma autorização de residência com base nesse estatuto – constitui o modo mais adequado para salvaguardar, provisoriamente, o gozo dos direitos consagrados na Convenção de 1954.

A Convenção de 1954 não define os termos em que deverá ser estabelecido um PDA. O ACNUR desenvolveu diretrizes para a institucionalização de um mecanismo justo e eficiente, que poderão ser encontradas no *Handbook on Protection of Stateless Persons*,¹⁵⁵ e ainda, no Estudo de Boas Práticas – Ação 6, intitulado “Estabelecer Procedimentos de Determinação da Apatridia para a Proteção de Apátridas”.¹⁵⁶ Com base em tais documentos, a presente Secção indicará elementos-chave que deverão ser considerados pelo Governo Português aquando da implementação de um PDA.

Localização institucional

O ACNUR não tem uma posição específica quanto à localização do PDA na estrutura institucional, jurídica ou administrativa do Estado, sendo que recomenda genericamente que se opte por um procedimento centralizado. O que importa assegurar é que os examinadores se especializem na determinação da apatridia, garantindo a acessibilidade do procedimento às partes interessadas.

¹⁵² Artigos 1.º e 22.º da Lei N.º 34/2004, de 29 de Julho.

¹⁵³ *Ibid.*, Artigo 30.º, n.º 1.

¹⁵⁴ Relatório do Provedor de Justiça sobre Detenção, 2017, *supra* nota 137, págs. 36-40.

¹⁵⁵ Referido *supra* nota 6. Ver, em particular, págs. 27-43.

¹⁵⁶ ACNUR, Estudo de Boas Práticas – Ação 6, “Estabelecer Procedimentos de Determinação da Apatridia para a Proteção de Apátridas”, 11 de Julho de 2016, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/57836cff4.html>.

Deverão ser estabelecidos mecanismos de referência eficientes em diversas entidades públicas, sobretudo, na Conservatória dos Registos Centrais, no SEF e no ACM, mas também em câmaras municipais ou junto do Ministério Público. Oficiais destas entidades que possam entrar em contacto com pessoas potencialmente apátridas deverão receber formação quanto à identificação de possíveis candidatos ao estatuto e encaminhá-los apropriadamente para o PDA.

Acesso aos procedimentos

Todos aqueles que aleguem ser apátridas deverão ter acesso a um PDA sem limites temporais e independentemente de terem residência legal no país. No que toca, em particular, aos requerentes de asilo, o seu pedido deverá ser avaliado separadamente e ambos os estatutos deverão ser explicitamente reconhecidos.¹⁵⁷ O procedimento e serviços de aconselhamento deverão estar disponíveis numa língua que os requerentes compreendam.

Muitos indivíduos poderão não estar cientes de que são apátridas. Autoridades administrativas que estejam em contacto com pessoas que possam ser apátridas, como a Conservatória dos Registos Centrais, o SEF, ou o ACM, poderiam dar início ao PDA *ex officio* quando contactadas por pessoas potencialmente apátridas ou informá-las da possibilidade de requerer a determinação do estatuto através do procedimento existente.

Garantias processuais

De modo a assegurar justiça e eficiência, deverão incorporar-se um mínimo de salvaguardas processuais num PDA. Uma lista completa de garantias processuais poderá ser encontrada na segunda parte do manual do ACNUR *Handbook on Protection of Stateless Persons*, sendo que as mais importantes serão elencadas de seguida:

- acesso a uma entrevista individual;
- serviços de interpretação;
- acesso a proteção jurídica;
- respeito pelos cuidados de proteção específicos de mulheres, crianças, e pessoas com deficiência;
- direito a uma decisão fundamentada, por escrito, num prazo razoável;
- direito de recurso;
- direito a não ser detido por motivos relacionados com a apatridia; e
- direito a não ser expulso no decorrer do procedimento.

¹⁵⁷ É possível que o estatuto de refugiado cesse sem que o indivíduo tenha adquirido uma nacionalidade, o que significa que carecerá de proteção internacional enquanto apátrida.

Elementos de prova

Dada a natureza da apatridia, é frequente a impossibilidade de comprová-la com base em prova documental. Por outro lado, o contacto com autoridades estrangeiras de modo a obter informação específica quanto à situação do indivíduo, ou orientações genéricas acerca do regime jurídico da nacionalidade desse país, poderá revelar-se problemático. Tais dificuldades deverão ser devidamente consideradas num PDA. O ACNUR recomenda que o ónus da prova seja partilhado entre o requerente e o examinador, e que seja empregue um nível de prova adequado que permita a outorga do estatuto quando se verifique que o indivíduo satisfaz, com base num juízo de razoabilidade, a definição de apátrida contida na Convenção de 1954 (recorde-se a Secção 1.2).

A concessão de uma autorização de residência

A maior parte dos direitos prescritos pela Convenção de 1954, semelhantemente consagrados na Constituição da República Portuguesa e em legislação interna, dependem da legalidade da residência. Dado a apatridia não constituir fundamento independente para a concessão de autorizações de residência em Portugal, a mera determinação do estatuto não assegura, em rigor, o gozo efetivo de tais direitos. Ainda que a Convenção de 1954 não exija aos Estados a concessão de entrada e residência a apátridas, é entendimento do ACNUR que quando os Estados reconhecem indivíduos como sendo apátridas, deverão atribuir a essas pessoas um estatuto de imigração legal de onde decorra o standard de tratamento prescrito pela Convenção de 1954. Ter residência legal contribui significativamente para o gozo efetivo de direitos humanos.¹⁵⁸

Nesta esteira, a determinação do estatuto de apátrida deverá ser complementada pela concessão de uma autorização de residência. Para além disso, durante o PDA, deverá ser emitida uma autorização de residência temporária ao requerente, devendo ainda assegurar-se o gozo de um conjunto elementar de direitos humanos.

¹⁵⁸ Reunião de peritos organizada pelo ACNUR, “*Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons Summary Conclusions*”, Conclusões Sumárias, Geneva, 6-7 de Dezembro de 2010, para. 25. O para. 27 prevê algumas exceções, como sejam, a possibilidade de o indivíduo (re)adquirir a nacionalidade de outro Estado, num período razoável de tempo, mediante procedimentos simples, acessíveis e puramente formais.

4.5 Conclusões e Recomendações

O presente capítulo confirma a presença de dezenas de apátridas em Portugal. Para além disso, o capítulo aponta para uma probabilidade elevada de se encontrarem muito mais indivíduos entre populações residentes, nomeadamente, indivíduos oriundos das ex-colónias portuguesas em África (e seus descendentes), crianças institucionalizadas, ou pessoas detidas em CITs que revelaram ser “irretornáveis”.¹⁵⁹ Torna-se, assim, clara, a necessidade de estabelecer um PDA em Portugal, de modo a identificar e proteger adequadamente pessoas apátridas. O procedimento permitiria ainda a obtenção de dados públicos mais precisos quanto à população apátrida no país.

De facto, com base nos dados estatísticos apresentados acima, é difícil estimar o número total de apátridas residentes em Portugal – o que, deverá notar-se, constitui um problema generalizado a nível global. A falta de orientação e práticas de registo claras e consistentes, tanto na Conservatória dos Registos Centrais como no SEF, conjugada com imprecisões na análise de casos individuais, significam que casos de potencial apatridia não são enquadrados enquanto tal.

No que respeita à Conservatória dos Registos Centrais, entrevistas para este estudo demonstraram que, em processos de aquisição da nacionalidade portuguesa, a conservatória atua por vezes com base na presunção que os indivíduos possuem uma nacionalidade estrangeira, quando, na verdade, tal poderá não ser o caso. Por conseguinte, em vez de se recorrer a previsões normativas mais indicadas para a prevenção/redução da apatridia, são aplicadas outras vias legais – o que poderá ocorrer em detrimento de pessoas apátridas. Por outro lado, processos de aquisição da nacionalidade não serão sequer iniciados (e, como tal, registados no sistema) quando as partes interessadas não possuam a documentação necessária. Também aqui, os indivíduos não serão abrangidos por dados administrativos oficiais relativos à apatridia.

No que toca ao SEF, o seu papel fundamental quanto à identificação de casos de potencial apatridia tem sido coartado pela falta de capacidade institucional. Ainda que a questão da apatridia possa emergir paralelamente a pedidos de asilo, o procedimento para a determinação do estatuto de refugiado não se encontra associado a um mecanismo que permita identificar requerentes de asilo apátridas. Como anteriormente discutido, poderão ser várias as razões pelas quais o registo da nacionalidade ou do estatuto de apátrida do indivíduo padece de imprecisões e, em princípio, essa informação fica associada ao indivíduo ao longo de todo o processo.

A falta de capacidade técnica e de conhecimento relativamente à apatridia têm por vezes significado que, em processos de concessão de autorizações de residência (os quais constituem momentos cruciais para a identificação de casos de apatridia), os indivíduos são por defeito tratados como imigrantes irregulares, sem que lhes seja oferecida orientação quanto a possíveis soluções. Paralelamente, a apatridia também não é abordada em CITs, que são geridos pelo SEF. Em síntese, resulta claro que o SEF não toma medidas específicas com vista ao tratamento da apatridia, dado não estar equipado para identificar casos potenciais.

¹⁵⁹ Deverá notar-se que, enquanto noutros países europeus a apatridia tem sido identificada no seio de comunidades ciganas, tal não é o caso em Portugal, onde residem comunidades ciganas de origem portuguesa e da Europa do Leste. Várias instituições foram contactadas no decurso desta investigação de modo a esclarecer este ponto, e todas confirmaram que a questão da apatridia não se coloca em relação ao primeiro grupo, na medida em que se tratam de cidadãos(as) portugueses(as). No que toca a comunidades ciganas da Europa do Leste, apenas um entrevistado demonstrou ter conhecimentos quanto à questão, tendo indicado não estar a par de problemas de apatridia no seio dessas comunidades.

Neste contexto, o ACNUR recomenda que a definição de apátrida, constante do Artigo 1.º da Convenção de 1954, seja expressamente incorporada no direito interno, e que as autoridades responsáveis pelo registo da identidade dos indivíduos no decurso de procedimentos civis ou de imigração desenvolvam diretrizes claras e harmonizadas para a avaliação da nacionalidade. A tal obriga a necessidade de salvaguardar precisão e consistência nos registos.

O estabelecimento de um PDA, nos termos descritos na Secção 4.4, seria bastante útil para esclarecer os casos acima mencionados. Este mecanismo seria igualmente essencial para clarificar situações de nacionalidade indeterminada/desconhecida em contextos particularmente preocupantes, como sejam, o de crianças institucionalizadas, detidos, e vítimas de tráfico (onde, correntemente, não existem medidas específicas), ou em qualquer outro contexto em que se identifiquem pessoas sem um estatuto evidente, como numa escola ou num hospital. O ACNUR poderá assistir as autoridades portuguesas no que toca à implementação de um PDA e à elaboração do seu quadro legal e administrativo.

A impossibilidade de determinar o estatuto de apátrida implica que apenas um pequeno grupo de indivíduos terá (em princípio) acesso às normas de direitos humanos contidas na Constituição da República Portuguesa e em legislação ordinária dirigida a estrangeiros e apátridas. Este grupo é composto por apátridas que sejam também requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional (e que, portanto, gozam dos direitos humanos com base na proteção oferecida pelo regime do asilo) e, ainda, por aqueles a quem tinha sido concedida uma autorização de residência pelo SEF. A maior parte dos casos identificados no presente estudo, no entanto, foram antes marcados pelos obstáculos geralmente associados à imigração irregular. Sendo certo que foram identificados menos problemas em relação ao acesso ao ensino básico e secundário, foram, ainda assim, indicadas diversas dificuldades no que toca ao acesso a cuidados gerais de saúde (com algumas exceções, tais como situações de emergência), ao emprego formal, a documentação, e a abonos da segurança social.

5. Notas conclusivas e recomendações

5.1 Notas Conclusivas

O fenómeno da apatridia em Portugal tem merecido atenção acrescida no ordenamento jurídico – um desenvolvimento que não tem sido correspondido por melhorias na prática administrativa no país. Portugal deve ser louvado por ter ratificado as Convenções de 1954 e de 1961 em 2012. Porém, a incorporação destas convenções no regime jurídico português não tem sido acompanhada por um entendimento mais aprofundado acerca da apatridia e suas implicações, em termos que permitam harmonizar a interpretação e aplicação do conceito por parte das autoridades portuguesas.

A Lei da Nacionalidade é consideravelmente abrangente no que toca ao acesso à nacionalidade portuguesa e oferece salvaguardas importantes para a prevenção e resolução da apatridia. Deverá notar-se, todavia, que essas salvaguardas têm sido até hoje pouco utilizadas, o que poderá ser parcialmente explicado pelo facto de as autoridades administrativas portuguesas carecerem de conhecimentos específicos quanto ao fenómeno. Poderão ser encontrados obstáculos adicionais nos requisitos processuais exigidos pelo Regulamento da Nacionalidade. Na sua configuração atual, o regime impõe obstáculos dificilmente ultrapassáveis a indivíduos apátridas que desejem adquirir a nacionalidade portuguesa.

Afigura-se difícil fornecer estimativas absolutas quanto ao número de pessoas que são ou poderão ser apátridas com base nos dados estatísticos apresentados no relatório. Os dados quantitativos oficiais apontam apenas para dezenas de indivíduos, enquanto muitos mais poderão eventualmente ser encontrados entre, por exemplo, indivíduos que sofrem ainda hoje os impactos da descolonização portuguesa em África (e possivelmente os seus filhos). A inexistência de um PDA constitui o principal impedimento a este respeito. Para além disso, a falta de orientação e práticas de registo claras e consistentes, tanto na Conservatória dos Registos Centrais como no SEF, conjugada com imprecisões na análise de casos individuais, significam que casos de potencial apatridia não têm sido enquadrados enquanto tal.

As práticas de registo das autoridades portuguesas levantam algumas preocupações quanto às obrigações do país à luz da Convenção de 1954. Efetivamente, o estatuto de apátrida carece primeiro de ser determinado para que os Estados possam identificar quem são os titulares dos direitos prescritos pela Convenção. Por outro lado, os objetivos de *prevenção* e *redução* inerentes à Convenção de 1961 são igualmente colocados em causa se Portugal não assegurar a devida identificação de pessoas apátridas.

5.2 Recomendações

A IDENTIFICAÇÃO E PROTEÇÃO DE PESSOAS APÁTRIDAS

1. Consistência na identificação e no registo de pessoas apátridas

Portugal deverá assegurar que o conceito de “apátrida”, acolhido em legislação nacional, seja interpretado em linha com a definição universal prescrita pelo Artigo 1.º da Convenção de 1954. Para tal, é recomendada a inclusão de uma definição explícita de apátrida no regime jurídico português.

Deverão ser desenvolvidas orientações administrativas consistentes para o uso de autoridades públicas que possam vir a registar indivíduos como apátridas aquando da determinação da sua identidade em processos de registo civil e de imigração. Tais orientações definiriam os critérios e padrões processuais para se considerar alguém como apátrida, e os termos em que os mesmos seriam aplicados. Contribuir-se-ia, assim, para a harmonização e otimização dos métodos de trabalho utilizados, na prática, pelas entidades envolvidas. Por outro lado, assegurar-se-ia consistência na abordagem destas entidades à apatridia: primeiro, apenas os indivíduos que fossem apátridas seriam registados como tal; segundo, o risco de o mesmo indivíduo ser registado de modo diverso pelos sistemas de registo existentes seria evitado.

Concomitantemente, os sistemas de registo de entidades públicas que requeiram a determinação da identidade e nacionalidade do indivíduo para determinado fim (p.e., os serviços da Segurança Social, o SNS, Câmaras municipais ou órgãos policiais) deverão incluir tanto a categoria de “apátrida” como a de “nacionalidade indeterminada/desconhecida”. Esta recomendação é igualmente dirigida às várias agências que produzem estatísticas neste contexto em Portugal, como o INE, o SEFSTAT ou o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde. Importa notar que as referidas categorias deverão ser diferenciadas, uma vez que a incerteza em relação à nacionalidade não é o mesmo que ser apátrida. Por outro lado, e no que concerne particularmente ao SEF, este deverá assegurar que os dados referentes a apátridas e a refugiados são registados em separado, não excluindo a hipótese de um indivíduo ser um refugiado apátrida.

2. Estabelecimento de um procedimento eficiente para a determinação da apatridia

Portugal deverá institucionalizar um PDA acessível e eficiente, de modo a cumprir efetivamente as suas obrigações perante pessoas apátridas, que vêm plasmadas na Convenção de 1954 e no regime de direitos humanos. Este mecanismo deverá aderir a padrões procedimentais internacionais, como descrito na Secção 4.4, e desenvolvido no manual do ACNUR *Handbook on Protection of Stateless Persons*.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Na medida em que foram identificados vários casos ao longo da investigação em que as dificuldades inerentes à prova da apatridia se prendiam com a falta de resposta por parte de embaixadas/consulados de ex-colónias portuguesas em África, deverão referir-se os paras. 96 – 97, nota 57, do manual do ACNUR *Handbook on Protection of Stateless Persons*, onde se explica que a informação prestada por autoridades estrangeiras é por vezes crucial para PDAs, não sendo porém necessária noutras ocasiões em que haja, em alternativa, prova adequada. Enquanto algumas autoridades estrangeiras poderão aceitar pedidos de esclarecimento por parte dos Estados, outras poderão indicar que apenas responderão a pedidos de indivíduos. Sugere-se, por fim, que os Estados estabeleçam acordos bilaterais ou multilaterais que viabilizem pedidos de esclarecimento quanto a questões de nacionalidade. Importa ainda notar que não deverão jamais contactar-se as autoridades de um Estado em relação ao qual o indivíduo alegue ter receio de perseguição, a menos que se tenha chegado em definitivo à conclusão de que ele não é refugiado nem tem direito a uma forma complementar de proteção (ver para. 96 do referido manual).

O ACNUR recomenda que, durante um PDA, seja emitido um documento de identidade aos requerentes. Por outro lado, deverá ser atribuída aos requerentes uma autorização de residência temporária durante o procedimento e deverá ser assegurado o acesso dos mesmos aos direitos humanos.

3. Assegurar o gozo efetivo de direitos a pessoas apátridas

Pessoas apátridas em Portugal deverão ter acesso aos direitos consagrados na Convenção de 1954. É recomendada a concessão de uma autorização de residência com base na apatridia a pessoas a quem seja reconhecido o estatuto através de um PDA. Assim se permitirá o seu acesso à maior parte dos direitos consagrados na Convenção de 1954 e outros instrumentos de direitos humanos, os quais se encontram igualmente prescritos na Constituição da República Portuguesa e legislação interna.

Mediante requerimento, devem ser emitidos documentos de viagem a pessoas reconhecidas como apátridas. O SEF já adotou um modelo de documento de viagem em formato eletrónico para pessoas apátridas, contudo, o mesmo não foi ainda aprovado por lei. O ACNUR apela ao Estado Português para que o faça.

4. Tratar a situação de pessoas “irretornáveis”

Pessoas “irretornáveis” poderão encontrar-se numa situação de particular vulnerabilidade. Poderá simplesmente não haver nenhum país para onde possam retornar. Nesta esteira, Portugal deverá equipar os CITs com meios para verificar se o indivíduo sujeito a um processo de afastamento é ou poderá ser apátrida. Recomenda-se que pessoas “irretornáveis” tenham acesso a um PDA quando haja indicações de que poderão ser apátridas.¹⁶¹

A PREVENÇÃO E A REDUÇÃO DA APATRIDIA

5. Acesso à nacionalidade portuguesa por pessoas apátridas e o ónus da prova

Portugal deverá modificar os artigos 36.º e 21.º, n.º 2, al. b) do Regulamento da Nacionalidade, os quais regulam, respetivamente, a aplicação dos artigos 1.º, n.º 1, al. g) e 6.º, n. 3 da Lei da Nacionalidade, de modo a estabelecer a partilha do ónus da prova entre o requerente e o examinador para comprovar a apatridia. Requer-se flexibilidade na avaliação da prova.

Portugal é aconselhado a adotar o mesmo nível de prova que é utilizado no processo de determinação do estatuto de refugiado, reconhecendo, nomeadamente, a apatridia quando seja possível estabelecer, à luz de um juízo de razoabilidade, que o indivíduo não é considerado por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional. Deverão ser adotadas diretrizes quanto ao nível de prova requerido, de modo a assegurar um tratamento consistente dos casos. Em situações evidentes, a prova da apatridia deverá ser tratada de modo expedito, como, por exemplo, no caso de crianças nascidas em Portugal filhas de pais apátridas. Aqui, o acesso à nacionalidade Portuguesa deverá ser assegurado, o que também estará em linha com os compromissos assumidos pelo Estado Português no âmbito da Convenção sobre os Direitos da Criança.

¹⁶¹ Ver: ACNUR, *Stateless Persons in Detention: A tool for their identification and enhanced protection*, 2017, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/598adacd4.html>.

Em processos de aquisição da nacionalidade portuguesa, é possível que desponte a questão da potencial apatridia do interessado. Aqui, deverá ser empregue particular flexibilidade pela Conservatória dos Registos Centrais na avaliação de requisitos procedimentais tais como a apresentação de prova documental. Por exemplo, nos casos em que se torne claro que o interessado não poderá, dentro de um limite de razoabilidade, apresentar o seu assento de nascimento, deverá reconhecer-se mais margem para a aplicação do Artigo 26.º do Regulamento da Nacionalidade, que dispensa a apresentação de documentos.

6. Regime de naturalização mais favorável para pessoas apátridas através da remoção de obstáculos procedimentais

Em linha com as suas obrigações internacionais plasmadas na Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 1997, da qual é Estado Parte, Portugal deverá introduzir alterações ao regime da naturalização de modo a facilitar o acesso de pessoas apátridas à nacionalidade portuguesa. A naturalização poderá ser facilitada reduzindo-se o período de residência exigido, suprimindo-se o critério da residência legal ou flexibilizando-se o regime de prova.

7. Salvaguardas no caso de potencial perda da nacionalidade

Portugal deverá adotar diretrizes de modo a clarificar os termos de interpretação e aplicação do conceito de titularidade da nacionalidade portuguesa de “boa fé”, assegurando assim um tratamento consistente de casos em que a perda da nacionalidade portuguesa esteja em causa. Quando a nacionalidade portuguesa for retirada antes do limite de 10 anos, a reacquirição da nacionalidade através do regime da naturalização deverá ser o mais expedita e simplificada possível.

8. Clarificação da situação dos expostos

Sendo certo que a prática é positiva neste campo, os termos em que o acesso à nacionalidade portuguesa é proporcionado aos expostos, tal como regulados no Artigo 1.º, n.º 2 da Lei da Nacionalidade e no Artigo 105.º do Código de Registo Civil, poderão ser clarificados de modo a alinhar estas previsões normativas com o Artigo 2.º da Convenção de 1961.

FORTALECER A CAPACIDADE INSTITUCIONAL

9. Ações de sensibilização

Portugal deverá encetar ações de sensibilização acerca da apatridia entre as várias instituições governamentais que poderão entrar em contacto com pessoas apátridas, incluindo: o SEF, a Conservatória dos Registos Centrais e conservatórias de registo civil, o ACM, o Ministério Público, os órgãos policiais, os tribunais, a segurança social e o SNS, entre outros.

O Governo poderá designar um ponto focal, possivelmente o Provedor de Justiça, que acompanhe a situação de pessoas apátridas em Portugal, nomeadamente, o gozo dos direitos humanos e o acesso à nacionalidade portuguesa.

10. Colaboração inter-institucional

Portugal deverá assegurar colaboração inter-institucional para combater a apatridia. Por exemplo, o SEF, o ACM e ONGs com competências na área deverão estar equipadas com mecanismos que permitam a estas entidades encaminhar casos de potencial apatridia para um PDA ou para a Conservatória dos Registos Centrais, consoante o que for mais apropriado.

Anexos

ANEXO I: Interlocutores entrevistados para a investigação¹⁶²

I. Órgãos Estatais

Ministério da Administração Interna
Miguel Barros; Fernando Silva

Ministério da Justiça
Luísa Proença; José Luís Dias; Jorge Monteiro
(*Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais*)

Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa
Paula Moura (Gabinete da Secretária de Estado para a Cidadania e Igualdade)

Assembleia da República
Constança Urbano de Sousa; Gustavo Behr

II. Entidades Públicas

Alto Comissariado para as Migrações
Pedro Calado; Cristina Casas; Marina Pedroso; Rute Carvalho; Tânia Marques

Autoridade para as Condições no Trabalho
Pedro Pimenta Braz; Paula Lopes Vieira

Câmara Municipal da Amadora
Rute Gonçalves

Câmara Municipal de Cascais
Helena Bonzinho

Centro de Estudos Judiciários
Luís Silva Pereira

Conservatória dos Registos Centrais
Maria de Lurdes Serrano; Joana Flores

Ex-Presidente da República Portuguesa
Jorge Sampaio

Junta de Freguesia do Parque das Nações
Anabela Pinto

Segurança Social
Arminda Vaz Pereira

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Carlos Alberto Matos Moreira; Paula da Velha; Maria Emília Lisboa; Esmeralda Louro; Helena Cabral (UHSA)

Ministério Público
Helena Gonçalves (Procuradoria-Geral da República)

Provedor de Justiça
Teresa Anjinho; Miguel Feldmann; João Portugal; Ana Rita Gil

III. Organizações Internacionais

Organização Internacional para as Migrações
Luís Carrasquinho; Sofia Cruz

IV. Embaixadas/Consulados

Consulado de Angola
André Lourenço Lopes; Rosangela Silva

¹⁶² Os interlocutores vêm apresentados em ordem cronológica.

V. Instituições Sociais/Organizações Não Governamentais

Academia do Johnson
Johnson

Associação Assomada
Conceição Correia

Associação de Solidariedade Social com a Comunidade Cigana e das Minorias Étnicas do Médio Tejo
Almerindo Lima

Associação de Solidariedade Social do Alto Cova da Moura
Paulo Rodrigues

Associação de Intervenção Comunitária, Desenvolvimento Social e de Saúde (AJPAS)
Nuno Antão

Associação Luso Cabo-Verdeana de Sintra
Rosa Moniz

Associação Médicos do Mundo
Carla Paiva; Paulo Silva

Associação Olho Vivo
Flora Silva

CAIS
Conceição Cordeiro

Casa de Apoio ao Sem Abrigo
Maria Loureiro

Casa do Brasil
Gustavo Behr

Casa Damião
Igor Rodrigues

Cáritas
Inês Melo

Centro Padre Alves Correia (CEPAC)
Carla Cardoso; Margarida Branquinho

CLAII Oeiras
Assunção Fernandes

Comunidade Vida e Paz
Isabel Oliveira

Conselho Português para os Refugiados
Mónica Farinha; Inês Carreirinho

Cruz Vermelha Portuguesa
Diana Araújo

Desafio Jovem
Francisco Chaves

Instituto Padre António Vieira
Madalena Saldanha

Moinho da Juventude
Rosário Mendes; Jakilson; Flávio

Nasce Renasce
Eunice Correia

Paróquia Senhora da Conceição
Miriam Rocha; Maria da Conceição Cardoso

Pastoral dos Ciganos
Fernanda Reis

Renovar a Mouraria
Aurélie Rosado

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
Celeste Brissos; Bruno Caldeira

Serviço Jesuíta aos Refugiados Portugal
João Lima; Sofia Teles

Solidariedade Imigrante
Timóteo Macedo

SOS Racismo
José Falcão

Vitae Centro de Acolhimento De Xabregas
Irene Fonseca; Sónia Gonçalves

VI. Centros de Acolhimento

Aldeia de Crianças SOS
Mário Baudouin; Ana Rita

Associação a Casa do Caminho
Fernanda Lima Basto

Centros de Acolhimento Temporário da ABEI
Filipa Falcão

Crescenser
Fátima Serrano

Refúgio Aboim Ascensão
Verónica Tomé

Terra dos Sonhos
Mara Santos

VII. Advogados/Juristas especializados em imigração

Adriano Malalane
Jerónimo David
Miguel Reis

VIII. Académicos

Cristina Nogueira da Silva
João Sardinha
Nuno Dias

IX. Média

Sofia Pinto Coelho

X. Trabalhadores independentes

Christian
Maria Gil

ANEXO II: Causas e tipos de casos de (potencial) apatridia em Portugal

1. Descolonização e a aplicação do Decreto-Lei N.º 308-A/75
2. Lei N.º 37/81 – regime restritivo em relação aos filhos de imigrantes irregulares (cuja nacionalidade não tenha sido registada, enquanto menores, quer em Portugal, quer no país estrangeiro)
3. Lei N.º 37/81 – atribuição errónea da nacionalidade portuguesa e subsequente privação devido a:
 - Insuficiências na informação contida nos assentos de nascimento de pessoas nascidas em Portugal relativamente à nacionalidade estrangeira dos pais
 - Falta de conhecimento, por parte de oficiais da Conservatória de Registos Centrais, acerca dos novos critérios de residência
4. Requisitos administrativos onerosos relativamente à prova da apatridia
5. Não-execução dos requisitos de operacionalização do Artigo 1.º, n.º 1, al. c) da Lei da Nacionalidade: ausência do registo de criança nascida no estrangeiro filha de pai ou mãe portugueses
6. Perda com base em falsa documentação
7. Perda com base na renúncia sem se possuir outra nacionalidade (devido a problemas junto das autoridades consulares do país estrangeiro)
8. Requerentes de asilo apátridas
9. Filhos(as) de mulheres requerentes de asilo solteiras, cujos países de origem apliquem leis da nacionalidade discriminatórias com base no género

DA APATRIDIA



UNHCR
ACNUR

Agência da ONU para Refugiados

ACNUR Representação Regional para a Europa do Sul, Outubro 2018