

Pronúncia escrita do Conselho Português para os Refugiados sobre iniciativas legislativas relativas ao procedimento de determinação da apatridia

O Conselho Português para os Refugiados (CPR) é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, que, desde a sua criação em 1991, tem como missão defender e promover o direito de asilo em Portugal. O CPR assegura o aconselhamento jurídico gratuito e especializado a requerentes e beneficiários de proteção internacional nos termos do artigo 49.º, n.º 1, al. e) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua versão atual (Lei do Asilo), independentemente do local de apresentação do pedido, do local de acolhimento e da fase processual.

Na sua qualidade de parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em Portugal, o CPR exerce, igualmente, as funções de supervisão do procedimento de asilo que lhe incumbem por força do artigo 35.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 (conforme refletido no artigo 28.º, n.º 5 da Lei do Asilo), assumindo um papel fundamental na monitorização do sistema de asilo nacional e na garantia dos direitos dos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Na sequência do requerimento apresentado pelo Grupo Parlamentar do Livre, vem o CPR agradecer a possibilidade de apresentar a sua pronúncia escrita sobre iniciativas legislativas relativas ao procedimento de determinação da apatridia, que se permite expor nos seguintes termos:

A. Introdução

Nos termos do artigo 1.º da Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954, um apátrida é uma pessoa que não é considerada nacional por nenhum Estado de acordo com a sua legislação ou por efeito da aplicação da lei.

As situações de apatridia subsistem em todo o mundo, sendo que, segundo a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a maioria dos apátridas nasceu nos países em que viveu toda a sua vida. Apesar de se estimar que existam 4,4 milhões de pessoas apátridas no mundo, crê-se que este número poderá ser substancialmente mais elevado devido à falta de dados quantitativos e qualitativos sobre esta população.¹

Há pessoas que nascem apátridas, há pessoas que se tornam apátridas. A apatridia poderá ter diversas causas, entre as quais se contam a) a existência de normas legais e práticas administrativas discriminatórias no domínio da aquisição e perda da nacionalidade (com base no género, etnia, entre outros); b) conflitos e/ou lacunas na lei da nacionalidade e práticas administrativas; c) dissolução e/ou secessão de Estados ou transferência de território entre Estados.²

Portugal, enquanto Estado-parte desde 2012 da Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954 e da Convenção para a redução dos casos de apatridia de 1961, assumiu um conjunto de obrigações fundamentais em matéria de defesa de pessoas apátridas.

Ainda que a definição de apátrida não constasse de instrumentos jurídicos portugueses até 2023, o ordenamento jurídico nacional fazia já referência a este fenómeno: na Constituição da República Portuguesa, na Lei do Asilo e na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual (Lei de Estrangeiros).

A aprovação da Lei n.º 41/2023 de 10 de agosto foi um marco importante nesta matéria, na medida em que introduziu a definição de apátrida no ordenamento jurídico português, o reconhecimento desse estatuto nos termos da Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954 e as formas da sua extinção, e a possibilidade de emissão de títulos de viagem para cidadãos beneficiários do estatuto de apátrida em Portugal.

Contudo, ficou por cumprir os termos do artigo 6.º dessa mesma lei, uma vez que o procedimento de determinação da apatridia, as garantias dos requerentes desse estatuto e os direitos que

¹ ACNUR, *Who we protect: Stateless people*, disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-protect/stateless-people>

² ACNUR, *Mapeamento da Apatridia em Portugal*, outubro de 2018, página 16.

decorrem do reconhecimento do estatuto do apátrida deveriam ter sido regulamentados no prazo de 90 dias.

Com efeito, o cumprimento das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte das Convenções das Nações Unidas relativas à apatridia apenas se verifica com a conceção de um procedimento justo, objetivo, imparcial e adequado ao fim que se visa prosseguir e que salvguarde ininterruptamente todas as garantias processuais necessárias.

Assim, e urgindo o estabelecimento dos pressupostos a observar para a apresentação do pedido de reconhecimento do estatuto do apátrida e para a sua análise por parte das autoridades competentes, o CPR permite-se saudar os Grupos Parlamentares pelas iniciativas legislativas em discussão, destacando no capítulo seguinte aspetos que considera fundamentais sobre esta matéria.

B. O procedimento de determinação da apatridia e o conteúdo do estatuto

Como referido, o procedimento de determinação da apatridia deve ser justo, objetivo, imparcial e adequado ao fim que se visa prosseguir e deve salvaguardar ininterruptamente todas as garantias processuais necessárias. Com efeito, a introdução de obstáculos desadequados à natureza do procedimento de determinação da apatridia comprometeria seriamente a efetividade das garantias previstas nas Convenções das quais Portugal é Estado-parte.

As iniciativas legislativas apresentadas pelos Grupos Parlamentares asseguram um conjunto de garantias processuais necessárias num procedimento de determinação da apatridia, pelo que, a serem adotadas, proporcionam em si o robustecimento do ordenamento jurídico português no tratamento de pessoas apátridas.

Não exaustivamente, o CPR salienta como aspeto positivo, transversal às iniciativas legislativas dos Grupos Parlamentares do Livre, Partido Socialista e Partido Social-Democrata, a proposta de **concessão de uma autorização de residência provisória**, válida por seis meses, na pendência da instrução do procedimento de determinação da apatridia. A atribuição de um documento de residência – e não de permanência – é favorável à regularização, estabilização e criação de um elo de segurança jurídica entre o requerente do estatuto de apátrida e o Estado português, salvaguardando o primeiro da ausência de um vínculo de cidadania e das suas consequências nefastas ainda durante o procedimento.

Ademais, o CPR saúda o **reconhecimento da importância da prestação de aconselhamento jurídico gratuito aos requerentes do estatuto de apátrida**, pela sua previsão na globalidade das iniciativas legislativas dos Grupos Parlamentares. O acesso a aconselhamento jurídico gratuito é uma garantia processual essencial, que, sendo efetivo e devidamente dotado, assegurará que o requerente do estatuto de apátrida está informado e que compreende plenamente o enquadramento jurídico aplicável, o procedimento de determinação da apatridia, os seus direitos e deveres e o que, em termos processuais, é esperado da sua colaboração com as autoridades.

Doravante, o CPR propõe uma reflexão sobre um conjunto de garantias processuais a ter em consideração na conceção de um procedimento de determinação da apatridia, na sua relação com o procedimento de proteção internacional e no conteúdo do estatuto do apátrida:

1. Instrução do procedimento de determinação da apatridia

a) Abertura do procedimento

A apresentação de um pedido de reconhecimento do estatuto do apátrida deverá ser explícita, mas também poderá ser implícita, tendo em consideração que as vivências, características e circunstâncias específicas de um requerente poderão não lhe permitir formular com precisão a sua pretensão.

Em todo o caso, à semelhança do que propõe a grande maioria das iniciativas legislativas, para garantia de acesso ao procedimento de determinação da apatridia e de igualdade no acesso à informação, é relevante que a abertura do procedimento possa advir não só a pedido do interessado, como também ser promovido oficiosamente pelas entidades do Estado com competência nesta matéria.

Assim, o CPR apela que 1) seja prevista a **apresentação implícita** de um pedido de reconhecimento do estatuto do apátrida; 2) seja prevista a **abertura oficiosa** do procedimento de determinação da apatridia pelas entidades do Estado com competência nesta matéria.

b) Recolha de elementos instrutórios

Nas iniciativas legislativas do Grupo Parlamentar do Livre e do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, para efeitos instrutórios, é referido que a AIMA, I.P. poderá *“solicitar, junto das autoridades do país ou países com os quais o requerente tenha conexão ou conexões relevantes, informações ou documentos que sejam considerados necessários para a decisão”*, excecionado os casos *“do país ou países em relação aos quais o requerente alegue ter receio fundado de perseguição ou ofensa grave, ou quando a informação disponível sobre esse país ou países justifique o receio de perseguição ou de ofensa grave, de acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, o Direito da União Europeia ou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (...)”*.

O CPR permite-se notar que, nos termos da Lei do Asilo, a apresentação de um pedido de proteção internacional pode ser explícita, mas também implícita,³ podendo ser apresentado por escrito ou oralmente.⁴ Assim, no caso da AIMA, I.P. estar perante a alegação de um receio fundado de perseguição ou ofensa grave por parte de um requerente do estatuto de apátrida que

³ Artigo 10.º, n.º 1, da Lei do Asilo.

⁴ Artigo 13.º, n.º 1, da Lei do Asilo

não tenha um procedimento de proteção internacional a decorrer em simultâneo, **esta deve ser considerada como uma apresentação implícita de um pedido de proteção internacional e encaminhada para o procedimento previsto pela Lei do Asilo**. Por questões de clareza jurídica, esta circunstância deverá constar das premissas relativas à recolha de elementos instrutórios do procedimento de determinação da apatridia.

A iniciativa legislativa do Grupo Parlamentar do Partido Social-Democrata, ainda que seguindo a mesma linha, endurece o ónus da prova sobre o requerente do estatuto de apátrida, na medida em que o contacto com esse(s) país(es) apenas estaria excecionado caso o requerente *“justifique o receio fundado de perseguição ou de ofensa grave”* [sublinhado nosso], ao invés de alegar.

O CPR permite-se salientar que o dever de justificação de factos relacionados com os requisitos constitutivos da proteção internacional – i.e., de um receio fundado de perseguição ou de ofensa grave – só poderá ser **analisado e decidido nos termos da Lei do Asilo**. Assim, a previsão de que só casos de requerentes do estatuto de apátrida que consigam justificar esse mesmo receio fundado de perseguição ou de ofensa grave estariam excecionados do contacto com esse(s) país(es) comportaria que apenas beneficiários de proteção internacional – ou seja, pessoas cuja justificação do receio fundado de perseguição foi já reconhecida pelo Estado – preencheriam este requisito, deixando de parte requerentes de proteção internacional.

A este propósito cumpre notar que, a par de dever ser tomada em consideração a apresentação **implícita** de um pedido de proteção internacional com a **alegação** de um receio fundado de perseguição ou de ofensa grave no âmbito de um procedimento de determinação da apatridia, o contacto com as autoridades do país de residência habitual de um requerente de proteção internacional é **manifestamente contrário** às normas de Direito do Asilo e dos Refugiados, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 3 da Lei do Asilo, que estabelece que:

“As informações necessárias para a tomada de decisões sobre o estatuto de proteção internacional não podem ser obtidas de tal forma que os agentes de perseguição fiquem informados sobre o facto de o estatuto estar a ser considerado ou que coloque em perigo a integridade física do requerente ou da sua família em Portugal ou no Estado de origem.”

Assim, ainda que o receio fundado de perseguição alegado se encontre em análise pelo Estado português, este mesmo deve ser **suficiente para garantir a proibição de contacto com os potenciais agentes de perseguição** em qualquer enquadramento normativo.

Com efeito, o CPR apela que estas circunstâncias devam estar asseguradas na recolha de elementos instrutórios do procedimento de determinação da apatridia, para **não potenciar**

violações no âmbito do Direito do Asilo e dos Refugiados, em particular da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 e da Lei do Asilo.

c) Decisão e prazo para decisão

O procedimento de determinação da apatridia será naturalmente pautado por um **quadro de relativa incerteza**, onde em algumas circunstâncias não será possível determinar inequivocamente, segundo um juízo de razoabilidade, se o requerente é ou não considerado por algum Estado como seu nacional por efeito da lei desse Estado. Do mesmo modo, haverá situações em que **não será possível obter factos inequívocos quanto a países com os quais o requerente tenha conexões relevantes**, quer por não existir qualquer Estado pertinente, quer por esse(s) país(es) não querer(em) ou não poder(em) prestar informações que corroborem a existência ou não de conexões relevantes que permitam tomar decisões fundamentadas quanto ao estatuto de determinada pessoa. Nestes termos, é necessário ainda definir um prazo razoável para a obtenção desses factos.

Assim, na proposta de decisão sobre o pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida, a entidade instrutora deverá **ter em consideração a globalidade dos meios de prova e informações ao seu dispor**, mas não exigir a apresentação da prova inequívoca da situação de apatridia, adequando-a às características e circunstâncias pessoais do requerente. Face à natureza do procedimento, e à carência e contexto de ‘invisibilidade’ do requerente, não é concebível estabelecer que a obrigação de determinação inequívoca, segundo um juízo de razoabilidade, de que o requerente não é considerado por nenhum Estado como seu nacional por efeito da lei desse Estado, quando os restantes meios de prova assim o indiciam.

Este enquadramento tem impacto no grau de convicção do examinador na apreciação do pedido, sendo desajustado no âmbito das situações que se visam aqui proteger estabelecer que fosse necessário atingir um grau elevado de certeza para determinar se o requerente é ou não apátrida. Tal consubstanciaria um **obstáculo desadequado** à natureza do procedimento de determinação da apatridia e significaria que se estaria a operar num campo estritamente subjetivo e dependente da convicção pessoal do examinador.

Ainda sobre o quadro de relativa incerteza, o CPR permite-se reforçar que é necessário que o **enfoque seja nos factos essenciais**, relacionados com os pressupostos constitutivos da situação de apatridia. A relevância dada a factos acessórios, como o *“hiato temporal entre a entrada em território nacional e formulação do pedido”*, como propõe o Grupo Parlamentar do

Partido Social-Democrata, retira o enfoque nos pressupostos que determinam a situação de apatridia, dando lugar a considerações subjetivas quanto à credibilidade do relato do requerente.

Por fim, no que diz respeito ao prazo para decisão sobre o procedimento de determinação da apatridia, cumpre notar que, para garantir o acesso a um procedimento justo, eficaz e de duração razoável, deverão ser estabelecidas garantias de cumprimento por parte do Estado das suas obrigações de diligência devida na análise dos pedidos. Com efeito, segundo a experiência do CPR no âmbito de procedimentos de proteção internacional, a ausência de qualquer consequência do não cumprimento dos prazos por parte do Estado poderá dar lugar a atrasos significativos na tramitação dos procedimentos.

2. Efeitos do pedido sobre infrações relativas à entrada e permanência no país

Nas iniciativas legislativas do Grupo Parlamentar do Livre e do Grupo Parlamentar do Partido Socialista é proposto que “[o] *procedimento para reconhecimento da apatridia (...) obsta ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem.*” [sublinhado nosso]

Por sua vez, a iniciativa legislativa do Grupo Parlamentar do Partido Social-Democrata propõe que “[a] *abertura de procedimento de reconhecimento do estatuto do apátrida suspende, até à respetiva decisão, a execução de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada ou permanência irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem.*” [sublinhado nosso]

Esta distinção comporta que, nesta última iniciativa legislativa, a tramitação dos processos sobre infrações relativas à entrada e permanência no país não esteja suspensa, estando apenas suspensa a sua execução até à decisão final relativa ao procedimento de determinação da apatridia.

Salvo melhor entendimento, esta proposta **colocaria gravemente em causa as garantias procedimentais e segurança jurídica dos requerentes do estatuto do apátrida**, não reconhecendo as especificidades inerentes à ausência do vínculo da nacionalidade, intrinsecamente associadas à desproteção e à falta de acesso a um conjunto básicos de direitos como o direito à identidade, a um documento de identificação e/ou de viagem, entre outros.

Com efeito, em muitos casos de cidadãos apátridas, é-lhes inevitável viajar sem cumprir os requisitos relevantes de viagem e de imigração, como a posse de um passaporte e/ou a aposição

do visto necessário, e/ou permanecer no território desse país sem dispor da documentação necessária à sua regularização. Face ao seu contexto de ‘invisibilidade’, não têm amiúde ao seu dispor outros meios que lhes permitam cumprir com as formalidades de controlo de fronteiras e/ou de imigração.

No caso em particular dos apátridas requerentes e/ou beneficiários de proteção internacional – devendo aqui ser tomada em consideração a apresentação **implícita** de um pedido de proteção internacional com a **alegação** de um receio fundado de perseguição ou de ofensa grave no âmbito de um procedimento de determinação da apatridia –, o CPR permite-se recordar que a Lei do Asilo prevê **inequivocamente** que a apresentação de um pedido de proteção internacional obsta ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem.⁵

Tal é reflexo do **princípio e garantia fundamental** de não penalização por entrada irregular previsto pelo artigo 31.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951, cujo objetivo é “*assegurar que os refugiados possam ter acesso efetivo à proteção internacional, sem serem penalizados por violações das leis de imigração e outras*”,⁶ uma vez que “[v]iajar sem cumprir os requisitos relevantes de viagem e imigração, incluindo, por exemplo, a obtenção de vistos, a apresentação de certificados de saúde ou o cumprimento de procedimentos de registo ou outros para sair legalmente de um país e entrar noutro, é muitas vezes **inevitável** para permitir que as pessoas solicitem asilo e tenham acesso aos direitos que lhes são conferidos pela Convenção de 1951.”⁷ [realce nosso]

A condução incorreta deste tipo de procedimentos resultaria numa clara violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 e ainda do já mencionado artigo 5.º, n.º 3 da Lei do Asilo, por implicar, com grande probabilidade, o contacto com as autoridades do país de residência habitual do apátrida requerente de proteção internacional.

Consequentemente, o CPR permite-se apelar que, em linha com a natureza e particularidades das circunstâncias da população apátrida, o procedimento de determinação da apatridia obste

⁵ Artigo 12.º, n.º 1 da Lei do Asilo.

⁶ ACNUR, *Guidelines on International Protection no. 14: Non-penalization of refugees on account of their irregular entry or presence and restrictions on their movements in accordance with Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/24/14, 23 de setembro de 2024, parágrafo 3 [tradução livre].

⁷ Idem, parágrafo 4.

ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem.

3. Procedimento simultâneo de proteção internacional

A generalidade das iniciativas legislativas dos Grupos Parlamentares estabelece a possibilidade do procedimento de determinação da apatridia decorrer em paralelo com o procedimento de proteção internacional, o que se considera muito positivo.

Efetivamente, a definição de refugiado da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 contempla também pessoas apátridas: “*se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual*”. De igual modo, como reconhece a Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954 no seu preâmbulo:

“Considerando que apenas os apátridas que também são refugiados estão abrangidos pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, e que há muitos apátridas que não estão abrangidos por essa Convenção.”

Atendendo às circunstâncias dos dois institutos jurídicos e dos seus factos constitutivos, é inevitável que os dois fenómenos se sobreponham em alguns casos. Com efeito, no exercício das suas funções no âmbito de procedimentos de proteção internacional, o CPR denota que foram identificadas potenciais situações de apatridia entre requerentes e beneficiários de proteção internacional de diferentes proveniências, ainda que nunca formalmente declaradas enquanto tal por ausência dos procedimentos necessários.

Considerando que ambos os procedimentos de determinação de proteção internacional e de apatridia têm como consequência a concessão das respetivas autorizações de residência, o CPR considera positiva a iniciativa legislativa do Grupo Parlamentar do Partido Social-Democrata que determina o averbamento do estatuto de apátrida ao estatuto de refugiado nos termos da Lei do Asilo, apelando no entanto a que tal seja clarificado no sentido de abranger os dois regimes de proteção internacional previstos pela lei.⁸

⁸ O estatuto de refugiado, previsto pelo artigo 3.º da Lei do Asilo, e a proteção subsidiária, prevista pelo artigo 7.º da Lei do Asilo.

É necessário ainda clarificar a correlação entre os dois regimes ao longo dos respetivos procedimentos, na medida em que ambos preveem a concessão de documentos de residência, como autorizações de residência provisórias.⁹

Por fim, no que respeita à proposta do Grupo Parlamentar do Partido Social-Democrata que determina que “[o] *procedimento para reconhecimento do estatuto de apátrida de menores nascidos em território nacional, filhos de requerentes de proteção internacional cujo pedido tenha sido admitido ou de beneficiários do Estatuto de Refugiado, pode ser iniciado mediante apresentação do respetivo pedido pelo progenitor*”, o CPR permite-se notar que:

- Os menores nascidos em Portugal, filhos de requerentes de proteção internacional cujo pedido de proteção internacional ainda não tenha sido admitido, **estão também em potencial situação de apatridia**, pelo que, salvo melhor entendimento, atento ao superior interesse da criança e ao instituto que aqui se visa proteger, o acesso ao procedimento de determinação da apatridia não deverá estar dependente da situação jurídica do procedimento de proteção internacional;
- A letra da proposta de lei deverá ser clarificada a fim de incluir os dois regimes de proteção internacional previstos pela Lei do Asilo;¹⁰
- Ainda que o pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida de menores deva ser apresentado pelo respetivo progenitor, e atento ao superior interesse da criança, deverá ser previsto que as entidades do Estado com competência nesta matéria que identifiquem situações com estas características tenham um **dever de informação reforçado** quanto ao recurso a este procedimento.

4. Conteúdo do estatuto do apátrida e direito à assistência administrativa

Decorre do artigo 15.º da Constituição da República Portuguesa que “[o]s *estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português*”.

⁹ Nos termos do artigo 27.º, n.º 1, da Lei do Asilo, é concedida uma autorização de residência provisória aos requerentes de asilo durante a instrução do procedimento de proteção internacional.

¹⁰ O estatuto de refugiado, previsto pelo artigo 3.º da Lei do Asilo, e a proteção subsidiária, prevista pelo artigo 7.º da Lei do Asilo.

Os direitos específicos de que a população requerente e beneficiária do estatuto de apátrida goza, atendendo à natureza do seu estatuto legal e às previsões da Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954, deverão também resultar claro da conceção do regime jurídico que lhes é aplicável.

Assim, e atendendo a que se trata de um fenómeno a ser codificado em Portugal, revela-se crucial concretizar na proposta de lei **os direitos que são inerentes aos requerentes e aos beneficiários do estatuto de apátrida**, à semelhança do estabelecido e distinguido pela Lei do Asilo para os requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Sem prejuízo dos restantes direitos de que beneficiam, o CPR permite-se reforçar **a importância do direito à assistência administrativa**, previsto pelo artigo 25.º da Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954, que não encontra reflexo nas diferentes iniciativas legislativas dos Grupos Parlamentares. O artigo determina o seguinte:

“Quando o exercício de um direito por um apátrida exigir normalmente a assistência das autoridades de um país estrangeiro a que ele não pode recorrer, o Estado Contratante em cujo território ele reside providenciará para que tal assistência lhe seja prestada pelas suas próprias autoridades.

A autoridade ou autoridades mencionadas no n.º 1 devem entregar ou fazer com que sejam entregues, sob a sua supervisão, aos apátridas os documentos ou certidões que normalmente seriam entregues aos estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por intermédio delas.

Os documentos ou certidões assim entregues substituem os instrumentos oficiais entregues aos estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por intermédio delas e devem ser considerados válidos, salvo prova em contrário. (...)”

Tratando-se de uma população marcada pela ausência de um vínculo de nacionalidade, que poderá ter conduzido a um ciclo de privação de direitos, pela ausência de documentação, entre outros, este direito à assistência administrativa deverá ser reforçado na respetiva legislação. Com efeito, esta população não estará apenas desprovida de documentos de identificação e/ou de viagem, mas também de outros documentos elementares, como comprovativos de habilitações literárias, boletins de vacinas, entre outros.

O direito à assistência administrativa reflete e reforça, assim, **o papel proactivo que o Estado deverá assumir na facilitação e apoio à integração de pessoas apátridas na sociedade portuguesa**, pelo que o CPR se permite apelar à sua previsão específica.

C. Erradicação da apatridia

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece no seu artigo 15.º que *“todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade”*. A nacionalidade é o vínculo jurídico entre uma pessoa e um Estado, que permite o exercício e gozo de um conjunto de direitos, liberdades e garantias.

Como tal, a ausência desse vínculo tem um impacto grave e duradouro nas pessoas que afeta, estando estas frequentemente sujeitas a graves violações de direitos humanos. A esta vulnerabilidade associa-se a ausência de um Estado enquanto agente de proteção.

Assim, **o objetivo primordial da identificação de situações de apatridia não é apenas a sua regularização, mas também a sua erradicação**. O estabelecimento do procedimento de determinação da apatridia é um passo fundamental na concessão de direitos a esta população estigmatizada, permitindo-lhes gozar um conjunto de direitos essenciais e de um vínculo e segurança jurídica. Contudo, e tal como perspectivado pelas Convenções das Nações Unidas relativas a este tema, torna-se premente dar os passos seguintes necessários à sua erradicação.

O artigo 32.º da Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954 determina que:

“Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a integração e naturalização dos apátridas. Em particular, envidarão todos os esforços para acelerar os processos de naturalização e reduzir, na medida do possível, os encargos e custos desses processos.”

Revela-se assim necessária a **melhoria das condições para a atribuição ou aquisição da nacionalidade portuguesa para retirar definitivamente uma pessoa apátrida** de um estado de ‘invisibilidade’ e lhe dar acesso a um conjunto de direitos, liberdades e garantias essenciais à sua vivência e sobrevivência.

Os processos de nacionalidade devem, para esse efeito, ser adaptados ao contexto e situação particular da população apátrida, não lhes impondo obstáculos inultrapassáveis e desadequados às suas circunstâncias individuais, como, por exemplo, ao não reconhecerem a dificuldade de apresentação de documentação que exigiria a existência de um vínculo jurídico entre uma pessoa e um Estado, como um certificado de registo criminal.

Neste sentido, o CPR permite-se apelar que as iniciativas legislativas relacionadas com o procedimento de determinação da apatridia tenham também em consideração os procedimentos pós-determinação, construindo e prevendo as alterações necessárias à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua versão atual (Lei da Nacionalidade) e ao Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, na sua versão atual (Regulamento da Nacionalidade), **com as necessárias adaptações à natureza das situações de apatridia**.

D. Conclusão

Em conclusão, o CPR permite-se saudar os Grupos Parlamentares pelas iniciativas legislativas em discussão, que se revelam essenciais para garantir a dignidade, segurança jurídica, reconhecimento e participação das pessoas apátridas na sociedade portuguesa.

O procedimento de determinação da apatridia deve ser **justo, objetivo, imparcial e adequado ao fim que se visa prosseguir e deve salvaguardar ininterruptamente todas as garantias processuais necessárias**. Com efeito, a introdução de obstáculos desadequados à natureza do procedimento de determinação da apatridia comprometeria **seriamente a efetividade das garantias** previstas nas Convenções das quais Portugal é Estado-parte.

A **concessão de uma autorização de residência provisória** na pendência do procedimento de determinação da apatridia, bem como **o direito ao aconselhamento jurídico** ao longo do procedimento revelam-se como garantias processuais essenciais para a defesa e participação dos requerentes do estatuto de apátrida.

Como proposto, seria relevante a previsão da **apresentação implícita** de um pedido de reconhecimento do estatuto do apátrida e da **abertura oficiosa** do procedimento pelas entidades do Estado com competência nesta matéria.

A recolha de elementos instrutórios do procedimento de determinação da apatridia não deverá **potenciar violações no âmbito do Direito do Asilo e dos Refugiados**, em particular da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 e da Lei do Asilo. Com efeito, a apresentação **implícita** de um pedido de proteção internacional com a **alegação** de um receio fundado de perseguição ou de ofensa grave no âmbito de um procedimento de determinação de apatridia deverá ser **encaminhada para o procedimento previsto pela Lei do Asilo** e ser suficiente para **garantir a proibição de contacto com os potenciais agentes de perseguição** em qualquer enquadramento normativo.

O procedimento de determinação de apatridia poderá operar num quadro de incerteza em alguns casos, tendo consequências na consideração de todos os meios de prova e informações ao dispor da entidade instrutora, no grau de convicção do examinador, no enfoque nos factos essenciais, de forma a não se colocar **obstáculos desadequados** à natureza do procedimento. É essencial que este mesmo procedimento seja **decidido num prazo razoável**.

Em linha com a natureza e particularidades das circunstâncias da população apátrida, em particular dos apátridas requerentes de proteção internacional, é essencial que o procedimento de determinação da apatridia **obste ao conhecimento** de qualquer procedimento administrativo

ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem, de forma a não colocar **em causa as garantias procedimentais e segurança jurídica** em qualquer enquadramento normativo.

A possibilidade do procedimento de determinação da apatridia decorrer **em paralelo** com o procedimento de proteção internacional é um aspeto positivo, bem como o **averbamento** do estatuto do apátrida ao estatuto de refugiado, ainda que com algumas adaptações e clarificações a serem tomadas.

Os direitos específicos de que a população requerente e beneficiária do estatuto de apátrida goza, atendendo à natureza do seu estatuto legal e às previsões da Convenção relativa ao estatuto dos apátridas de 1954, deverão também **resultar claro da conceção do regime jurídico que lhes é aplicável**, em particular o **direito à assistência administrativa**.

Por fim, o **objetivo primordial da identificação de situações de apatridia não é apenas a sua regularização, mas também a sua erradicação**. Assim, apela-se que, concomitantemente à conceção do procedimento de determinação da apatridia, haja uma **melhoria das condições para a atribuição ou aquisição da nacionalidade portuguesa**, com as necessárias adaptações à situação pessoal e jurídica dos requerentes.

Assim, o CPR apela que as presentes questões sejam tidas em consideração pelas digníssimas Senhoras Deputadas e Senhores Deputados Membros da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, com vista à salvaguarda da dignidade, dos direitos humanos, da segurança jurídica e da proteção das pessoas apátridas em Portugal.

6 de fevereiro de 2026