

Determinação da identidade de requerentes de protecção internacional em Portugal

Setembro de 2012

**Determinação da identidade de requerentes de
protecção internacional em Portugal**

Rede Europeia das Migrações

2012

Determinação da identidade de requerentes de protecção internacional em Portugal

Editor: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Autores: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - Rede Europeia das Migrações,
João Ataíde e Ana Cristina Barateiro

Versão inglesa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras,
Ana Rita Ferreira

Concepção Gráfica: Joaquim Estrela e Rui Machado

Tiragem: 250

Agosto 2012

Impressão: INCM

ISBN: 978-989-98063-2-0

Depósito Legal:

Nota Prévia:

A abordagem adoptada neste estudo visa, prioritariamente, contribuir para o Relatório de Síntese europeu do acima mencionado estudo da Rede Europeia das Migrações (REM).

Neste contexto, os Pontos de Contacto Nacionais da REM facultam informação, tanto quanto seja do seu conhecimento, actualizada, objectiva e fidedigna, no âmbito e limites do presente estudo. A informação pode, assim, não configurar uma descrição integral ou não representar a totalidade da política oficial do respectivo Estado Membro neste domínio.

Índice

1 – Sumário Executivo	7
2 – Introdução	10
3 – Enquadramento Nacional.....	13
3.1 Desafios e âmbito	13
3.1.1 Enquadramento	13
3.1.2 Caracterização	15
3.1.2 Aspectos particulares.....	16
3.1.2 Estatísticas	21
3.1.3 Legislação Europeia e Nacional relevante.....	24
3.1.4 Quadro institucional português	24
4 – Métodos para o estabelecimento da identidade	28
4.1 Definição e documentos necessários para o estabelecimento da identidade	28
4.2 Métodos utilizados na ausência de documentos necessários para o estabelecimento da identidade	30
5 – Processo de tomada de decisão	34
5.1 Estatuto e valoração dos diferentes métodos para o estabelecimento da identidade ..	34
5.2 Decisões tomadas pelas autoridades competentes baseadas nos resultados do estabelecimento da identidade	35
6 – Conclusões.....	37

1 – Sumário Executivo

Pese embora a expressão diminuta que os pedidos de protecção internacional assume em Portugal, a identificação documental dos respectivos requerentes é uma questão muito relevante, uma vez que boa parte destes não apresenta documentos de identificação.

Ao nível do afastamento, esta questão não revela características particulares no que se refere a ex-requerentes de protecção internacional, face à generalidade dos casos de ausência de documentação necessária para a execução do afastamento. Isto pode ficar a dever-se ao facto de não existir um mecanismo de encaminhamento de ex-requerentes de protecção internacional para efeitos de afastamento, sendo que, previamente ao afastamento, impende sobre estes o dever de abandonar voluntariamente o país, se outra solução não for encontrada. Pese embora a falta de dados concretos, o afastamento de ex-requerentes de asilo não assume uma expressão relevante, como se constata através das listas de países mais problemáticos para efeitos de identificação dos seus alegados cidadãos ao nível da protecção internacional e do afastamento.

Boa parte dos requerentes de protecção internacional desprovidos de identificação é proveniente do continente africano, nomeadamente da Guiné-Conacri e da República Democrática do Congo, entrando em território nacional, por via aérea, a partir de um país terceiro, distinto do da sua nacionalidade. Viajam com documentos falsificados ou com documentos válidos, que são destruídos ou ocultados, aquando da entrada, antes da sua apresentação às autoridades portuguesas. No decurso do procedimento de asilo, tão pouco costumam ser apresentados quaisquer outros documentos de identificação. Neste contexto, não deve ignorar-se a actuação de redes organizadas de facilitação de documentação,

para saída dos países terceiros de origem, admissão em Portugal ou na retirada dos documentos dos requerentes uma vez entrados legalmente no país.

Pese embora a falta de dados estatísticos consolidados neste particular, a análise das estimativas revela que este fenómeno apresenta uma tendência de crescimento nos anos mais recentes, de forma proporcional ao crescimento dos pedidos de protecção internacional.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é a entidade nacional responsável pelos processos em análise. Assim a apreciação do pedido de protecção internacional e respectivas diligências instrutórias (incluindo a identificação dos requerentes) está centralizada no Gabinete de Asilo e Refugiados do SEF. No âmbito das suas competências no domínio do afastamento, as Direcções Regionais do SEF são responsáveis pelo retorno de requerentes de protecção internacional recusados e respectivas diligências de identificação. O Departamento de Identificação e Peritagem Documental (DIPD) do SEF concentra as funções de análise técnico-pericial dos documentos, independentemente da natureza dos processos a que estes se reportam. Estas unidades acedem às bases de dados relevantes, em função das suas atribuições e necessidades.

Para a determinação da identidade de requerentes de protecção internacional, é aceite o passaporte, bilhete de identidade e certidão de nascimento. Os demais documentos são admitidos, mas o seu valor probatório é avaliado casuisticamente. No contexto do afastamento, o reconhecimento de documentos de identidade e ou viagem tem por pressuposto a sua aceitação por parte das autoridades do país terceiro de destino, sendo encetados, muitas vezes, contactos prévios para esse efeito.

A lei nacional não estipula o uso obrigatório de qualquer metodologia para identificação das pessoas em causa. Os métodos usados para identificação dos nacionais de países terceiros em causa não seguem um critério pré-definido, antes sendo adoptados de forma flexível, segundo um critério de complementaridade face às circunstâncias do caso concreto. Na falta de documentos de identificação, são utilizados preferencialmente a entrevista, questionários sobre o alegado país de origem, recolha de impressões digitais e consulta às bases de dados relevantes, complementados com outras diligências e metodologias, em função do caso concreto, sem critério formal de utilização.

Os resultados obtidos em sede de procedimento de identificação são avaliados na perspectiva do nível de confirmação da identidade, de forma conjugada, sem definição prévia de uma hierarquia valorativa. A identificação pode, em última instância, sustentar-se na sólida convicção da nacionalidade e demais dados pessoais do requerente, atenta a consistência do seu depoimento e da sua coerência com os demais elementos reunidos durante a instrução do processo. Como princípio geral, a ausência de documentos de identificação não se configura como um factor negativo, nomeadamente para efeitos de decisão final, sem prejuízo de a falta absoluta de comprovação da identidade e nacionalidade conduzir, à rejeição do pedido, em última instância, por impossibilidade objectiva de estabelecer um nexo de causalidade entre os motivos invocados e um contexto de um país de origem concreto.

Contrariamente ao processo de pedido de protecção internacional, o processo de afastamento pode beneficiar da admissibilidade de contactos com as representações consulares dos países em causa, tendo em vista a documentação do nacional de país terceiro.

2 – Introdução

O objectivo prioritário deste estudo focal é dar a conhecer aos decisores dos Estados-Membros e à Comissão Europeia os desafios comuns em matéria de identificação de requerentes de protecção internacional desprovidos de documentos adequados para esse propósito.

A problemática da identificação de requerentes de protecção internacional em Portugal deve ser abordada tendo em conta o número de requerentes e a diversidade de nacionalidades de requerentes ao longo do tempo.

As estimativas indicam que o volume de requerentes de protecção internacional indocumentados tem aumentado nos anos mais recentes na proporção do acréscimo de pedidos de protecção internacional no país. As maiores dificuldades resultam de alegados nacionais, nomeadamente Guiné-Conacri, República Democrática do Congo e Somália. Por outro lado, o afastamento de ex-requerentes de protecção internacional não assume expressão relevante em Portugal.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é a entidade nacional responsável pelos processos em análise.

Por regra, os requerentes de protecção internacional indocumentados entram em Portugal por via aérea, a partir de um país terceiro, distinto do da sua nacionalidade. Consta-se que a utilização, falsificação, destruição, ocultação ou subtracção de documentos de identidade aos requerentes resultam frequentemente da actuação de redes de facilitação de documentação. No decurso do procedimento de asilo, não é vulgar serem apresentados outros documentos.

Para a determinação da identidade de requerentes de protecção internacional, é aceite o passaporte, bilhete de identidade e certidão de nascimento, sendo o valor probatório de outros documentos apreciado casuisticamente. Para identificação dos requerentes, recorre-se à entrevista, impressões digitais e consulta às bases dados relevantes, conjugadas com as demais diversas ferramentas e metodologias de identificação, de forma flexível e em função das circunstâncias do caso concreto, em especial no que se refere aos questionários sobre os alegados países de origem. Os resultados obtidos são avaliados na perspectiva do nível de confirmação da informação que, de forma conjugada, os diversos métodos permitem recolher. O elemento de identidade incontornavelmente determinante para o sentido da decisão de concessão de protecção internacional é a nacionalidade. Podem ser decididos favoravelmente os casos em que, pese embora a ausência de documentação, a consistência e coerência dos elementos recolhidos é de ordem a gerar a convicção fundada quanto à identidade do requerente.

Visando responder às especificações comuns, previamente estabelecidas pela REM, a metodologia adoptada assentou, essencialmente, na identificação e análise das fontes legislativas e estatísticas, de políticas e de procedimentos adoptados neste âmbito. Para a compreensão desta realidade tão específica e consolidação da respectiva abordagem revelou-se essencial a colaboração dos peritos do SEF na área da protecção internacional, afastamento e documentação de segurança, nomeadamente Ana Cristina Barateiro, Elsa Seixas, Isabel Baltazar e Ema Pacheco.

O presente trabalho foi elaborado pelo Ponto de Contacto Português (PCN) da Rede Europeia das Migrações (REM), criada pela Decisão do Conselho

Rede Europeia das Migrações

2008/31/CE, de 14 de Maio de 2008, assegurado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). A redacção deste estudo esteve a cargo de João Ataíde, sendo a revisão assegurada por Ana Cristina Barateiro. O trabalho contou com a colaboração de Pedro Dias e Maria Alexandra Bento.

3 – Enquadramento Nacional

3.1 Desafios e âmbito

3.1.1 Enquadramento

A falta de identificação documental de requerentes de protecção internacional é uma questão problemática para Portugal. Na verdade, grande parte dos requerentes de protecção internacional em território nacional apresenta-se indocumentada ou em posse de documentos falsos ou falsificados. No caso português, esta questão incide, predominantemente, sobre os requerentes de protecção internacional, em detrimento do retorno coercivo de requerentes que viram o seu pedido rejeitado. De facto, pode estimar-se que cerca de 80% dos nacionais de países terceiros que solicitam protecção internacional em Portugal se apresenta indocumentado.

Por outro lado, não será arriscado afirmar que o afastamento coercivo de ex-requerentes de protecção internacional em Portugal assume um carácter residual. O confronto entre os países mais problemáticos em termos de identificação documental ao nível da protecção internacional e do afastamento, permite constatar que se tratam de diferentes (alegadas) nacionalidades. No primeiro caso tratam-se de países da África Subsariana (Guiné-Conacri, República Democrática do Congo e Somália), e no segundo da África do Norte (Argélia e Marrocos).

Tal poderá ficar a deve-se ao facto de, no caso de rejeição do pedido, os nacionais de estados terceiros cujos pedidos de protecção foram recusados serem notificados para abandonar voluntariamente o país no prazo de 30 dias. No caso de incumprimento desta saída voluntária, e quando detectados, estes ex-requerentes

de protecção internacional são, mais uma vez, notificados para abandono voluntário do país, até 20 dias, ao abrigo do regime geral de afastamento de território nacional (artigo 138.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, com a redacção conferida pela Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto). Somente no caso de incumprimento desta notificação é organizado o respectivo processo de afastamento coercivo.

De resto, neste contexto, tão pouco devem ignorar-se os casos de concessão de autorização de residência por razões humanitárias (para além dos casos de concessão de protecção subsidiária) ou a possibilidade de alguns indivíduos virem a beneficiar do regime excepcional de regularização de imigrantes, no âmbito da Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, com a redacção conferida pela Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto).

Pode assim afirmar-se que não existe qualquer referenciação, ou outra forma de encaminhamento de ex-requerentes de protecção internacional para efeitos de afastamento. Por essa razão, em sede de processo de afastamento, não há uma abordagem tipo específica, que distinga esta categoria de pessoas dos demais nacionais de países terceiros alvo de um processo de afastamento coercivo do país. Não obstante, em sede de instrução do processo de expulsão, a consulta às relevantes bases de dados permite identificar tais situações, o que, se for o caso, permite aproveitar a informação pertinente, recolhida no âmbito da instrução do pedido de asilo.

Por outro lado, deve sublinhar-se que, nos termos da Lei de Estrangeiros, a expulsão não pode ser efectuada para país onde o cidadão estrangeiro possa ser perseguido pelos motivos que, nos termos da lei, justificam a concessão do direito de asilo ou onde o cidadão estrangeiro possa sofrer tortura, tratamento desumano ou degradante na acepção do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do

Homem. Para esse efeito, o interessado deve invocar o receio de perseguição e apresentar a respectiva prova no prazo que lhe vier a ser concedido. Nestes casos, o expulsando deve ser encaminhado para outro país que o aceite.

3.1.2 Caracterização

A maior parte dos requerentes desprovidos de identificação é proveniente do continente africano, entrando em território nacional a partir de um país terceiro, distinto do da sua nacionalidade. Viajam com documentos falsificados ou com documentos válidos, que são destruídos ou ocultados, aquando da entrada, antes da sua apresentação às autoridades portuguesas. Esta realidade assume particular expressão com os alegados nacionais da Guiné-Conacri, República Democrática do Congo e Somália por regra, provenientes da Guiné-Bissau por via aérea.

No decurso do procedimento de asilo, não costumam ser apresentados quaisquer outros documentos de identificação. Por outro lado, as situações de múltiplas identidades não assumem expressão relevante em Portugal.

Neste fenómeno não é estranha a actuação de redes organizadas de facilitação de documentação, para saída dos países terceiros de origem e para entrada em Portugal. Verificam-se igualmente casos em que os nacionais de países terceiros são regularmente admitidos em território nacional, sendo-lhes a respectiva documentação retirada, a posteriori, pelas referidas redes.

De forma genérica, poderá dizer-se que, em sede de protecção internacional, a confirmação da identificação dos requerentes incide prioritariamente sobre a nacionalidade, de forma a permitir aferir a validade dos motivos invocados para a protecção internacional. Por outro lado, como princípio geral, deve referir-se

que a ausência de documentos de identificação releva na análise do pedido, mas não se configura como um factor negativo, nomeadamente para efeitos de decisão final.

A entidade nacional responsável pela análise e admissibilidade dos pedidos de protecção internacional, bem como pelo eventual retorno de ex-requerentes de asilo é o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

A natureza específica da questão e a dimensão de requerentes de protecção internacional em Portugal são factores que concorrem para a reduzida atenção dos media e da opinião pública, em geral, para esta realidade.

3.1.2 Aspectos particulares

Evolução dos casos em que não existe documentação credível

As autoridades nacionais estimam que o fenómeno tem registado um crescimento nos anos mais recentes. Em 2011 os pedidos de protecção internacional em Portugal ascenderam a 275, valor que representa um aumento de 71 % face a 2010 (160). Já em 2010 se tinha registado um acréscimo de 15% face ao ano precedente. Não obstante, é necessário retroceder a 2002 para encontrar valores próximos aos do ano de 2011. Atento o exposto, deve concluir-se que o facto do número de pedidos de asilo ter uma expressão diminuta em Portugal, quer em termos absolutos, quer face ao contexto europeu, dificulta a identificação de tendências ou padrões claros, ao longo da última década.

No contexto do pedido de protecção internacional, pese embora a falta de dados estatísticos consolidados neste particular, a análise dos valores estimados revela que este fenómeno apresenta uma tendência de crescimento, em linha com o crescimento dos pedidos de protecção internacional nos últimos três anos. Genericamente, poderá estimar-se que aproximadamente 80% dos requerentes em Portugal se apresentam desprovidos de documentos de identificação credível perante as autoridades nacionais. Assim, a estimativa aponta para 110 o número de requerentes de protecção indocumentados em 2009, 130 em 2010¹ e 220 em 2011 (Cf. quadro do ponto 1.2).

Pese embora a falta de dados concretos, o afastamento de ex-requerentes de asilo não assume expressão relevante em Portugal.

Medidas para estabelecimento da identidade de requerentes de protecção internacional na ausência de documentação credível

Na falta de documentos credíveis não são utilizados, de forma uniforme, procedimentos padrão para o estabelecimento da identidade de requerentes, antes se recorrendo às diligências e ferramentas consideradas mais adequadas face ao caso concreto.

As diligências de identificação absorvem parte significativa da instrução do pedido de protecção internacional, que poderá estimar-se em cerca de 50% do tempo consumido na instrução do pedido.

Decisão sobre pedidos de protecção internacional em caso de dificuldade na determinação da identidade

Na falta de documentos de identificação credíveis, designadamente no que se refere à nacionalidade, são utilizados preferencialmente questionários sobre o alegado país de origem, de forma a tentar confirmar a nacionalidade invocada.

Pese embora o grau de incerteza subjacente a este processo, considera-se que, na maioria dos casos, este método é bem sucedido, designadamente no que toca à contextualização da nacionalidade do requerente, aspecto central para a fundada apreciação do pedido.

Nos casos de absoluta ausência de documentação e de insucesso das medidas usadas para determinar a nacionalidade/identidade do cidadão, ou se cria, com recurso a outros elementos constantes no processo, a convicção de que o requerente é nacional do país terceiro invocado ou poderá estar em causa a concessão do estatuto, essencialmente por impossibilidade de estabelecer uma ligação do requerente e da matéria que invoca com o país terceiro alegado, essencial para a contextualização das razões por ele aduzidas.

Como já referido, no que concerne à identidade, a instrução do pedido de protecção internacional está prioritariamente focada na identificação/convicção sobre a nacionalidade do requerente em relação à confirmação documental dos seus dados pessoais, por razões que se prendem com a natureza e propósito deste processo. Uma vez criada a convicção da nacionalidade e identidade (dados pessoais) do requerente, havendo uma decisão positiva, o respectivo título poderá ser emitido com base nas suas declarações, sem que exista confirmação documental oficial que suporte a totalidade daqueles dados.

Retorno ao país de origem de requerentes cujos pedidos de protecção internacional foram recusados por ausência de documentação credível

Em caso de ausência total de documentação comprovativa da identidade poderá estar efectivamente em risco o retorno de ex-requerentes de asilo, independentemente da forma voluntária ou coerciva que este possa assumir.

Nos casos em que o pedido foi rejeitado, a possibilidade de requerer a colaboração das autoridades consulares dos países de origem é uma diligência admissível, tendo em vista o estabelecimento da identidade e a subsequente emissão de documento de viagem. Naturalmente que tais diligências devem ser promovidas, sem prejuízo da salvaguarda do princípio da inadmissibilidade de afastamentos para países onde o expulsando possa ser perseguido, como acima referido. Diligências através de contactos familiares ou pessoais do requerente no país de origem podem também ser ponderadas. De qualquer modo, como já mencionado, em Portugal, o número de casos de ex-requerentes de asilo em que o afastamento está definitivamente impossibilitado por absoluta ausência de documentos de identificação é limitado. Por outro lado, não deverá ignorar-se a possibilidade de, fora do âmbito dos processos de pedido de protecção internacional e de afastamento, alguns nacionais de países terceiros eventualmente, diligenciarem, a título particular, a obtenção de documentos de identidade dos países de origem. De igual modo, a ocultação temporária de documentos de identidade será uma possibilidade que não pode ser totalmente negligenciada neste contexto.

Países de origem (invocados) de difícil estabelecimento de identidade

Atenta a diversidade de nacionalidades dos requerentes de asilo e os valores globais da protecção internacional em Portugal, é complexo fixar uma lista de países relativamente aos quais seja difícil estabelecer a identidade. No entanto, pode dizer-se que esta realidade assume particular expressão com os alegados nacionais da Guiné-Conacri, República Democrática do Congo e Somália, no que se refere ao contexto da protecção internacional.

Já no âmbito do afastamento, as nacionalidades mais problemáticas em termos de identificação são a Argélia e Marrocos.

Como já referido, a discrepância entre os países mais problemáticos em termos de identificação documental é um indicador relevante sobre o reduzido peso do afastamento de ex-requerentes de protecção internacional em Portugal.

Outros factores específicos

O desenvolvimento e consolidação de mecanismos de identificação implicam a afectação de significativos recursos financeiros e humanos adicionais, havendo que ponderar a relação custo/benefício.

3.1.2 Estatísticas

Pedidos	2007	2008	2009	2010	2011	Informação adicional
N.º de pedidos de protecção internacional	224	163	141	162	277	<p>Principais nacionalidades</p> <p>2011: Guiné, Somália, Nigéria, Costa do Marfim, República Democrática do Congo.</p> <p>2010: Guiné, Colômbia, Angola, Guiné-Bissau, República Democrática do Congo.</p> <p>Fonte: SEF/Eurostat</p>
N.º de requerentes sem identidade documentada aquando do pedido	180	130	110	130	220	Dados estimados
N.º de requerentes com identidade estabelecida (total ou parcialmente) durante a instrução do procedimento	45	35	30	30	55	<p>Requerentes identificados documentalmente durante a instrução, permitindo a decisão sobre o pedido (concessão, recusa)</p> <p>Dados estimados</p>

Rede Europeia das Migrações

Decisões Positivas	2007	2008	2009	2010	2011	Informação adicional
N.º de decisões positivas	23	84	53	55	65	<p>Principais nacionalidades</p> <p>2011: República Democrática do Congo, Colômbia, Somália, Bósnia-Herzegovina, Federação Russa.</p> <p>2010: Guiné, Colômbia, Eritreia, Camarões, República Democrática do Congo.</p> <p>Fonte: SEF/Eurostat</p>
N.º de decisões positivas sobre pedidos sem identidade documentada aquando da sua apresentação	15	50	30	35	40	Dados estimados
N.º de decisões positivas sobre pedidos com identidade estabelecida durante a instrução do procedimento	5	15	10	11	15	<p>Requerentes identificados documentalmente durante a instrução</p> <p>Dados estimados</p>

Identidade de requerente de protecção internacional

Decisões negativas	2007	2008	2009	2010	2011	Informação adicional
N.º de decisões negativas	86	33	46	77	50	Principais nacionalidades 2011: Guiné, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Nigéria, Ucrânia. 2010: Guiné, Angola, Nigéria, República Democrática do Congo, Guiné-Bissau. Fonte: SEF/Eurostat
N.º de decisões negativas sobre pedidos sem identidade documentada aquando da sua apresentação	35	15	20	30	20	Dados estimados
N.º de decisões negativas sobre pedidos com identidade estabelecida durante a instrução do procedimento	70	25	35	60	40	Dados estimados

3.1.3 Legislação Europeia e Nacional relevante

Enquadramento legal do processo de identificação no âmbito da protecção internacional

A Lei de Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho) não prevê regras sobre o procedimento a adoptar para identificação de requerentes de protecção internacional indocumentados. Isso não significa que as diligências e procedimentos empreendidos não se façam em linha com o quadro de princípios e regras legais aplicáveis à protecção internacional, nomeadamente no que se refere aos contactos com representantes das autoridades oficiais dos países terceiros de alegada nacionalidade.

Enquadramento legal do processo de identificação no âmbito do retorno forçado após a recusa de protecção internacional

Também o quadro legal dedicado ao afastamento não enuncia regras sobre os processos de identificação de quaisquer nacionais de países terceiros alvo de afastamento. Não obstante, no caso de ex-requerentes de asilo afigura-se admissível o recurso, de forma ponderada, aos representantes consulares do alegado país nacionalidade para efeito de identificação.

3.1.4 Quadro institucional português

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é a entidade nacional competente pela análise e admissibilidade dos pedidos de protecção internacional, bem como

pelo afastamento de nacionais de países terceiros do território nacional, incluindo a promoção das diligências processuais relevantes para os respectivos processos.

Neste contexto, com vista ao estabelecimento ou confirmação da identidade de cidadãos estrangeiros, o artigo 212.º, n.º 1 da Lei de Estrangeiros concede ao SEF legitimidade para recorrer aos meios de identificação civil previstos na lei e nos regulamentos comunitários aplicáveis à emissão de cartões de identificação e vistos, designadamente a obtenção de imagens faciais e impressões digitais, recorrendo, quando possível, à biometria, bem como a peritagens.

Autoridades nacionais responsáveis pelo estabelecimento da identidade dos requerentes de protecção internacional

Cabe concretamente ao Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras a instrução dos processos de protecção internacional, incluindo a promoção das diligências adequadas para identificação dos requerentes. Cabe também ao Gabinete de Asilo e Refugiados a emissão dos títulos de residência ao abrigo do estatuto de refugiado e por razões humanitárias (estatuto subsidiário).

Autoridades nacionais responsáveis pelo estabelecimento da identidade dos requerentes cujo pedido de protecção internacional foi recusado, sujeitos a retorno forçado

Para efeitos de afastamento, todas as diligências de identificação são promovidas pela Direcção Regional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras responsável pelo respectivo processo de afastamento, em função de critérios de competência geográfica. As diligências para determinação de identidade nos processos de

afastamento são promovidas, sem prejuízo (ou em complemento) dos resultados alcançados no decurso da instrução do pedido de protecção internacional, se for o caso.

Competência na determinação da identidade e verificação de documentos

Não obstante a identificação de requerentes de protecção internacional caber ao Gabinete de Asilo e Refugiados, o Departamento de Identificação e Peritagem Documental (DIPD) do SEF é a unidade que centraliza a análise técnico-pericial dos documentos, independentemente da natureza dos processos a que estes se reportam.

Para esse efeito, as bases de dados sobre documentos estão centralizadas neste Departamento de Identificação e Peritagem Documental. A Unidade de Peritagem Documental – UPD – (DEU/Documental Expert Unit), nos termos do Doc 15590/07 LIMITE FAUXDOC 19 COMIX 991, funciona como uma unidade de apoio de terceira linha na verificação da autenticidade de documentos de identidade, viagem ou residência e no estabelecimento de identidades. Para esse efeito, a UPD possui a sua própria base de dados de documentos genuínos e de documentos falsos.

Na sua actividade regular o SEF acede às três plataformas da base de dados FADO (FADO\ iFADO\ PRADO); na qualidade de fonte de informação do FADO, enquanto serviço de fronteiras, no caso do iFADO e ao PRADO, plataforma de acesso público na internet, sempre que necessário. Faz ainda uso regular do sistema EDISON .

A actividade desenvolvida por esta unidade abrange o apoio, aconselhamento em casos complexos e implica o desenvolvimento e consolidação de metodologias

próprias. Para além disso, promove a formação interna nesta área para os elementos da 1ª linha, e também formação técnica especializada a nível nacional e internacional, nomeadamente a entidades congéneres.

Todavia, como Serviço de Imigração, o SEF não dispõe de uma Unidade Documental Forense ou Laboratório Forense, não realizando, por exemplo, análises físico-químicas dos documentos.

Acesso a bases de dados da União Europeia sobre identidade de requerentes de protecção internacional

Independentemente do trabalho técnico-pericial desenvolvido pelo Departamento de Identificação e Peritagem Documental (DIPD), a consulta às relevantes bases de dados nacionais e da União (nomeadamente EURODAC, SIS II e VIS) é um procedimento regra no âmbito do procedimento de determinação da identidade de requerentes de protecção internacional. Para o efeito os funcionários detêm acesso a estas bases de dados.

No contexto do processo de afastamento, o processo de identificação inclui consultas directas às relevantes bases de dados nacionais e SIS II e ainda pedido de informação sobre o EURODAC (via Gabinete de Asilo e Refugiados) e à Interpol.

4 – Métodos para o estabelecimento da identidade

4.1 Definição e documentos necessários para o estabelecimento da identidade

Não existe uma definição legal de identidade para os efeitos do processo de concessão de protecção internacional ou no âmbito dos processos de afastamento.

De todo o modo, pode afirmar-se que a identidade de um requerente de protecção internacional, ou no âmbito dos processos de afastamento, exige, como elementos mínimos, a determinação, através de documento oficial do nome, data de nascimento e nacionalidade da pessoa em causa.

Para efeitos de determinação da identidade de requerentes de protecção internacional, são aceites os seguintes documentos: passaporte, bilhete de identidade, certidão de nascimento. A sua relevância, em particular dos dois primeiros documentos, advém do facto de se tratarem de documentos oficiais nominais, emitidos com o propósito concreto de identificar o titular, respectivamente no território do país emissor e do território de outros Estados. De resto, em termos genéricos, a emissão destes documentos assenta nos princípios da legalidade, autenticidade, veracidade e segurança dos dados neles constantes.

Todos os demais documentos (por exemplo, certidões de nascimento ou casamento, diplomas ou certificados) são admitidos, mas o seu valor probatório é avaliado de forma casuística, nomeadamente no que se refere à forma como eles complementam o relato do requerente e/ou a informação de outros documentos incluídos no processo. Atenta a diversidade de documentos oficiais susceptíveis de serem apresentados (licenças, certificados, cartões, diplomas etc.), também será relevante considerar o propósito para o qual cada um deles foi emitido.

A validade das cópias de quaisquer documentos é também analisada casuisticamente, pese embora, formalmente, elas não possuam valor probatório pleno.

O reconhecimento de documentos no contexto de um processo de afastamento, para efeitos de identidade da pessoa a afastar, tem por pressuposto de base a sua aceitação por parte das autoridades do país terceiro de destino, variando, naturalmente de país para país e, por vezes, de caso para caso.

Deve sublinhar-se que não existem, em sede de instrução do processo de afastamento, procedimentos substancialmente diferentes para expulsandos a quem foi rejeitado o pedido de protecção internacional.

Nestes termos genéricos, os documentos aceites como idóneos para efeitos de afastamento serão aqueles que atestem a nacionalidade e identidade do cidadão. Desde logo, os certificados de viagem emitidos pelas respectivas representações diplomáticas ou consulares acreditadas em Portugal ou em outros países da União Europeia. Também os passaportes e outros documentos com fotografia, desde que acompanhados de salvo-conduto UE (emitido nos termos do artigo 27.º da Lei de Estrangeiros) são susceptíveis de suprir a falta de documento de viagem. Há ainda casos em que as autoridades dos países de destino/nacionalidade aceitam os seus nacionais com salvo-conduto, emitido nos termos acima referidos, juntamente com cópia legível e autenticada de documento (passaporte ou bilhete de identidade).

Por regra, a verificação/confirmação de que os documentos existentes no caso concreto são aceites pelas autoridades do país terceiro de destino é sempre feita juntos destas, precedendo a execução do afastamento.

4.2 Métodos utilizados na ausência de documentos necessários para o estabelecimento da identidade

Métodos	Requerentes de protecção internacional	Retorno após recusa de protecção internacional	Observações
Análise linguística	Sim. Opcional	Sim. Opcional	-
Avaliação da idade	Sim. Opcional. Em sede de processo de protecção internacional, no caso de menores a determinação de idade constitui um método preferencial.	Sim. Opcional. O afastamento coercivo de menores está vedado pela legislação nacional.	A valia deste método dirige-se, essencialmente, à clarificação da menoridade dos indivíduos (através da definição de um intervalo de idade), tendo em vista a aplicação do correspondente estatuto, em detrimento da sua identificação objectiva. Para esse efeito, pode recorrer-se ao Instituto Nacional de Medicina Legal, entidade independente que estima a idade dos menores através de exame de Raios X à dentição e à densidade óssea do pulso.
Comparação de impressões digitais em bases de dados			
Nacionais	Sim. Obrigatório	Sim. Integra o procedimento padrão	-
Europeias	Sim. Obrigatório.	Sim. Obrigatório.	
Comparação de fotografias em bases de dados			
Nacionais	Sim. Opcional	Sim. Opcional	-
Europeias	Sim. Opcional	Sim. Opcional	
Comparação de reconhecimento da íris em bases de dados			
Nacionais	Não	Não	Não existem bases nacionais que recorram dados da íris
Europeias	Não	Não	
Análise ADN	Sim. Opcional	Não	
Entrevistas	Sim. Integra o procedimento padrão.	Sim. Integra o procedimento padrão	A entrevista integra o procedimento padrão e configura um elemento central para a adequada apreciação e ponderação de todo o processo, incluindo os aspectos relacionados com a identidade. Para além da entrevista, recorre-se concretamente a questionários sobre os alegados países de origem, susceptíveis de apurar elementos complementares de identidade relevantes.

No sentido de proceder ao estabelecimento da identidade são ainda utilizados outros métodos complementares, nomeadamente:

Questionários sobre o alegado país de origem: O recurso a questionários sobre o alegado país de origem afigura-se também como uma ferramenta importante no auxílio à identificação de requerentes de asilo, em especial no que se refere à confirmação de elementos complementares da identidade, nomeadamente no que se respeita ao país, área região cultura, religião, etc.

Contactos com as autoridades dos alegados Estados de origem/nacionalidade: Deve sublinhar-se que os contactos com as autoridades dos alegados Estados de origem/nacionalidade estão substancialmente limitados em sede de instrução do pedido de protecção internacional, em particular no caso de ser invocada a perseguição por parte das autoridades desse Estado. No entanto, no âmbito do afastamento, a utilização deste recurso é admissível e pode incluir entrevista com as autoridades consulares do país de nacionalidade, presencial ou telefónica. Neste contexto a colaboração das autoridades consulares de países terceiros é especialmente importante, nomeadamente para efeitos de emissão de documentos de viagem necessários à aceitação do expulsando no país de destino.

Oficiais de ligação: O recurso aos oficiais de ligação colocados nos países de origem pode constituir um elemento importante nesta sede, atenta a sua colocação no terreno, preparação e sensibilidade para a abordagem de questões relativas à protecção internacional.

Outras diligências na origem: Poderão, eventualmente, ser encetadas outras diligências nos países de origem, nomeadamente contacto com familiares dos nacionais de países terceiros em causa, nomeadamente quando indicados e se autorizados pelo cidadão em causa, quer no âmbito do processo de protecção internacional, quer no âmbito do processo de expulsão.

Colaboração de outras entidades: Contactos com outras entidades podem também ser encetados, nomeadamente ONG ou organizações internacionais relevantes, se tal se afigurar pertinente para o caso concreto.

Pode igualmente ser requerida informação ao Gabinete Interpol, obtendo, por vezes, resposta a partir do gabinete local (país de origem), sendo que este procedimento é de carácter genérico e não dirigida a ex-requerentes de asilo.

Divulgação de informação: Deve ainda referir-se que o Departamento de Identificação e Peritagem Documental (DIPD) tem disponível na intranet do SEF, informação relevante sobre fraude documental. Os funcionários do SEF acedem a esta página, onde se encontra informação diversificada sobre documentos genuínos, falsos, falsificados e fantasistas, estando também disponíveis, para consulta, informação técnica sobre diversos documentos, carimbos de movimento, e instrumentos de autenticação, como sejam os fac-símiles das assinaturas de funcionários consulares ou de serviços regionais do SEF, entre outros.

A lei nacional não estipula o uso obrigatório de qualquer metodologia para identificação dos requerentes de protecção internacional. Não obstante, como já referido, para efeitos do estabelecimento ou confirmação da identidade de cidadãos estrangeiros, o artigo 212.º, n.º 1, da Lei de Estrangeiros concede ao SEF legitimidade para recorrer aos meios de identificação civil previstos na lei e nos regulamentos comunitários aplicáveis, designadamente a obtenção de imagens faciais e impressões digitais, recorrendo, quando possível, à biometria, bem como a peritagens.

A entrevista configura-se como o ponto de partida para a identificação de nacionais de países terceiros indocumentados, face à riqueza de informação que dela pode resultar, por regra complementada com questionários sobre os países de origem. A

recolha de impressões digitais é também um método privilegiado, nomeadamente para efeitos de comparação com documentos ou bases de dados relevantes, sendo certo que a impressão digital constitui o elemento biométrico mais comumente adoptado para fins de identificação. Naturalmente que a consulta às relevantes bases de dados é também um procedimento invariavelmente utilizado.

No demais, os métodos usados para identificação dos nacionais de países terceiros em causa não seguem um critério pré-definido, antes sendo adoptados de forma flexível, em função das circunstâncias do caso concreto, segundo um critério de complementaridade.

5 – Processo de tomada de decisão

5.1 Estatuto e valoração dos diferentes métodos para o estabelecimento da identidade

Como referido anteriormente, e sem prejuízo das regras aplicáveis do Regulamento EURODAC, os processos de identificação não estão previstos na lei nacional de asilo, antes resultando de procedimentos consolidados ao nível do Gabinete de Asilo e Refugiados.

Neste contexto, os métodos preferencialmente utilizados (entrevista e comparação de impressões digitais) são os que possuem maior relevância e, mesmo, credibilidade. No caso da entrevista, devido ao potencial que advém da variedade de informação recolhida directamente do requerente, que permite explorar ou indiciar possibilidades alternativas de recolha/confirmação de informação. No caso das impressões digitais, trata-se de um método fiável, objectivo e célere de confirmação de informação tendente à identificação do requerente, sendo um dos elementos de identificação mais comumente utilizados em qualquer país.

Por outro lado, pode dizer-se que estes métodos revelam, em abstracto, alguma complementaridade entre si. Será, basicamente, em função do caso concreto que a relação de complementaridade deverá ser definida.

Em Portugal não existe uma graduação rígida ou hierarquia no que concerne ao nível de identificação. Os resultados obtidos são avaliados na perspectiva do nível de confirmação da identidade que, de forma conjugada, permitem facultar.

Não estão previstas em Portugal, no curto prazo, alterações nas metodologias ou nas abordagens utilizadas.

5.2 Decisões tomadas pelas autoridades competentes baseadas nos resultados do estabelecimento da identidade

O elemento de identidade incontornavelmente determinante para o sentido da decisão de concessão de protecção internacional é a nacionalidade. A confirmação formal dos demais elementos pessoais de identificação (nomeadamente, nome e data de nascimento) concorrem, mas não são determinantemente decisivos para o sentido da decisão de concessão ou de recusa de protecção internacional.

Por princípio, em caso de impossibilidade absoluta de definição da nacionalidade, o pedido será rejeitado, face ao impedimento de estabelecer um nexo de causalidade entre os motivos invocados pelo requerente e o país onde os mesmos terão ocorrido e que permita contextualizar os actos e as acções de perseguição.

No entanto, podem ser decididos favoravelmente os casos em que este não consegue fundamentar as suas declarações quanto à nacionalidade (por falta de elementos de prova), mas todo o depoimento se revelar credível, coerente e consistente, no contexto de todos os elementos reunidos durante a instrução do processo.

Como já referido, se for criada a convicção da nacionalidade e dos demais dados pessoais do requerente, havendo uma decisão positiva, o respectivo título será emitido com base nas suas declarações, sem que exista confirmação documental oficial que suporte aquela informação. Doravante, a identidade do nacional de país terceiro será comprovada através dos documentos emitidos pelo Estado português neste contexto.

Deve referir-se que fora do contexto da protecção internacional e do afastamento, nomeadamente no que se refere à admissão e permanência de nacionais de países terceiros, a identidade dos indivíduos deve ser plenamente provada, através dos pertinentes de documentos de identificação e de viagem.

Outros factores, nomeadamente o género ou a idade não se afiguram preponderantes para o sentido da decisão de protecção internacional, pese embora tenham o seu peso no caso da concessão de protecção subsidiária ou de autorização de residência por razões humanitárias. Naturalmente que isto não prejudica a especial ponderação e tutela que é concedida aos menores de idade.

6 – Conclusões

A problemática da identificação de requerentes de protecção internacional em Portugal deve ser abordada tendo em conta o número de requerentes e a diversidade de nacionalidades de requerentes ao longo do tempo.

As estimativas indicam que o volume de requerentes de protecção internacional indocumentados tem aumentado numa proporção semelhante ao acréscimo de pedidos de protecção internacional no país.

As alegadas nacionalidades mais problemáticas neste particular são originárias da África subsariana, nomeadamente Guiné-Conacri, República Democrática do Congo e Somália, no que se refere ao contexto e são relativamente coincidentes com as principais nacionalidades dos requerentes.

Não deve ignorar-se a intervenção também no contexto da protecção internacional de redes organizadas de facilitação de documentação, para saída dos países terceiros de origem, admissão no destino ou na retirada dos documentos dos requerentes, no caso de terem sido legalmente admitidos. Sem prejuízo da tutela subjacente à protecção internacional, deve ser prestada atenção a situações que visam defraudar os estados de acolhimento e desvirtuar os propósitos desta protecção.

Tal como explicado neste estudo, o afastamento de ex-requerentes de protecção internacional não assume expressão relevante em Portugal.

Rede Europeia das Migrações

O recurso conjugado às diversas ferramentas e metodologias de identificação, de forma flexível e em função das circunstâncias do caso concreto, pode potenciar resultados positivos.

A centralização das competências relativas à imigração e protecção internacional numa única entidade (neste caso, no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) é um factor agilizador da actuação ao nível do processo de identificação de nacionais de países terceiros indocumentados.