



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS 2018

Rogério Soares
José Seixas Lopes

RELATÓRIO ANUAL
N.º73/2018

RUA MARTENS FERRÃO, N.º 11,
3 - 6.º PISO
1050-159 LISBOA
TEL.: 213583430 – FAX.: 213583431
EMAIL: geral@igai.pt – <http://www.igai.pt>

ÍNDICE

GLOSSÁRIO.....	5
LEGISLAÇÃO	9
I - INTRODUÇÃO	13
II – ENQUADRAMENTO GERAL	15
II.1. Suporte legal do sistema de monitorização.....	15
II.2. Regime legal dos afastamentos.....	17
II.3. Comunicações do SEF.....	22
II.4. Relatórios de escolta do SEF	23
III - RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS NACIONAIS DE PAÍSES TERCEIROS À UNIÃO EUROPEIA.....	25
III.1. Dados gerais	25
III.2. Tipos de decisão	25
III.3. Países de destino.....	26
III.4. Distribuição etária.....	27
III.5 Operações de retorno	27
III.6. Modalidades de escolta.....	27
III.7. Escolta até embarque	28
III.8. Escolta até ao país de destino	29

IV – SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO.....	31
IV.1. Enquadramento.....	31
IV.2. Dados globais	32
IV.3. Monitorização face à modalidade da escolta.....	33
V – CONCLUSÕES	35
VI - PROPOSTAS	37

GLOSSÁRIO

Ações de monitorização	Ações destinadas a garantir o respeito pleno dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiros à União Europeia (EU) em contexto de execução de Operações de Retorno Forçado para os respetivos países de origem;
Autoridade Nacional	Entidade de cada Estado-Membro (EM) encarregada de executar as Operações de Retorno Forçado de cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiro à UE, no caso português, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF);
Cidadão Estrangeiro Nacional de um país terceiro	Pessoa que não seja cidadão da União Europeia, na aceção do n.º 1 do artigo 20º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, e que não beneficie do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 2º, do Código de Fronteiras Schengen;
Entidade responsável pelo Sistema Português de Monitorização de Retornos Forçados	Entidade competente para levar a efeito as ações de monitorização das Operações de Retorno Forçado de cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiros, no caso português, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI);
Escolta	Equipa de profissionais do SEF responsável pela execução de uma Operação de Retorno Forçado;
Estado-Membro	Um dos vinte e oito Estados-Membros que fazem parte da União Europeia;
Estado-Membro participante	Estado-Membro que, com vista ao retorno forçado de cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiros, participa em voo comum ou conjunto (operação de retorno conjunta), organizado por outro Estado-Membro;

Estado-Membro organizador	Estado-Membro que, com vista ao afastamento de cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiros, organiza um voo comum ou conjunto (operação de retorno conjunta), aberto à participação de outros Estados-Membros;
Operação de Retorno Conjunta	Operação de Retorno Forçado (voos charter), que é organizada por um EM e em que podem participar outros EM, visando o afastamento de cidadãos estrangeiros nacionais de um ou vários países terceiros;
Monitor	Profissional que integra o Sistema Nacional de Monitorização de Retornos Forçados e que é encarregado de levar a cabo ações de monitorização de operações de retorno;
Operação de Retorno Nacional	Operação de Retorno Forçado organizada (voo charter) por um EM, em que não há participação de qualquer outro EM;
Participantes	Profissionais que, para além do pessoal de escolta, integram uma operação de retorno forçado, nomeadamente monitores, médicos, enfermeiros, paramédicos, psicólogos, intérpretes, representantes de organizações de defesa dos direitos humanos, etc;
Operação de Retorno Forçado	Operação desencadeada por entidade competente de um EM (no caso português, o SEF) com vista à execução de decisão(ões) judicial(ais) ou administrativa(s) de retorno forçado de cidadão(s) estrangeiro(s) nacional(ais) de país(es) terceiro(s) à União Europeia;
Pessoas vulneráveis	Menores, menores não acompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, grávida, idosos, portadores de doenças graves ou de distúrbios mentais, vítimas de tortura, de violação ou de outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, e vítimas do tráfico de seres humanos ou de mutilação genital

Retornado/repatriado

feminina;

Cidadão estrangeiro nacional de um país terceiro à União Europeia, contra o qual foi proferida, por autoridade judicial ou autoridade administrativa, decisão de retorno forçado.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho

Estabelece o “Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de e Estrangeiros do Território Português”;

Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto

Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, efetua o aditamento de vários artigos, nomeadamente o artigo 180.º-A, que, sob a epígrafe “Implementação de decisões de Afastamento estabelece no seu n.º 4, e concretamente na sua alínea c), a obrigação de “Monitorizar cada operação conjunta de afastamento, mediante acompanhamento por entidade idónea, a designar por despacho do membro do governo responsável pela área da administração interna.”

Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto

Procede à quinta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e transpõe as Diretivas 2014/36/UE, de 26 de fevereiro, e 2014/66/UE de 15 de maio de 2014, e 2016/801, de 11 de maio de 2016.

Lei n.º 26/2018, de 05 de julho

Procede à sexta e última alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e transpõe as Diretivas 2014/36/UE, de 26 de fevereiro, e 2014/66/UE de 15 de maio de 2014, e 2016/801, de 11 de maio de 2016.

Despacho n.º 11102/2014, de 25 de Agosto (Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de Setembro de 2014)

Despacho do Ministro da Administração Interna que determina, no seu n.º 2, “que todas as operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional são objeto de monitorização (...)”, e que no seu n.º 3, designa a Inspeção-Geral da Administração Interna como a entidade que efetua a monitorização dos regressos forçados dos cidadãos de países terceiros.

Despacho n.º 10728/2015, de 16 de Setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de Setembro de 2015)	Despacho do Ministro da Administração Interna que aprovou o “Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados”;
Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004	Decisão relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros, que sejam sujeitos a decisões individuais de afastamento.
Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008	Conhecida por “Diretiva de Retorno” (ou Diretiva de Regresso), estabelece as normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o retorno de nacionais de países terceiros em situação irregular.
REGULAMENTO (UE) 604/2013, do Parlamento e do Conselho, de 26 de junho de 2013	Estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).
Regulamento (EU) 2016/1624, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 Setembro de 2016	Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para assegurar a gestão das fronteiras externas da União Europeia, especialmente a sua Secção 4 do Capítulo II (REGRESSO).
Recomendação (UE) C 1600/2017 da Comissão, de 7 de Março de 2016	Relativa ao aumento da eficácia dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.
Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de Novembro	Estabelece o Manual do Regresso a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso forçado.

|

I - INTRODUÇÃO

A Diretiva Europeia n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, transposta para a ordem jurídica interna pela Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto, que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, estabeleceu a necessidade de os Estados-Membros implementarem um Sistema de Monitorização de Retornos Forçados de cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiros à União Europeia.

O Despacho n.º 11102/2014, do Ministro da Administração Interna, de 25/08/2014 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de Setembro de 2014), atribuiu à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) a responsabilidade pela criação, desenvolvimento e consolidação do modelo português de Monitorização de Retornos Forçados.

Subsequentemente, o Despacho n.º 10728/2015, do Ministro da Administração Interna, de 16 de Setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de Setembro de 2015), aprovou o “Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados”.

A consolidação do Sistema de Monitorização de Retornos Forçados verificou-se em 1 de outubro de 2015, data em que se iniciaram os procedimentos de monitorização das operações de retorno levadas a efeito pela autoridade nacional competente, o SEF.

No presente relatório apresentam-se os dados referentes à atividade de monitorização desenvolvida no decurso do ano de 2018, nas suas diferentes perspetivas.

Em 2018, a autoridade nacional competente, o SEF, procedeu ao retorno forçado de 252 cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiros à UE, 204 do género masculino e 48 do género feminino.

No que concerne à monitorização, em 2018, para além do escrutínio documental consistente na análise de todas as comunicações de afastamento, 11 operações de retorno forçado levadas a efeito pelo SEF foram objeto de monitorização presencial.

Das 11 monitorizações realizadas, 10 consistiram na monitorização presencial de todos os procedimentos realizados pelas equipas de profissionais do SEF encarregados de executar as operações de retorno, desde o local de instalação dos cidadãos até ao embarque e 1 desde o local de instalação até ao respetivo país de destino.

No ano de 2018, todas as operações de retorno forçado levadas a efeito pelo SEF foram realizadas por via de voos comerciais.



II – ENQUADRAMENTO GERAL

II.1. Suporte legal do sistema de monitorização

A atividade de monitorização de retornos forçados em Portugal assenta num conjunto de normativos legais, nacionais e europeus, que importa realçar.

Este quadro normativo, desenvolvido ao longo de vários anos, tem o mérito de impor aos países membros da União Europeia a implementação de sistemas de monitorização idóneos e capazes de zelarem pela observância dos direitos fundamentais dos cidadãos nacionais de países terceiro à União Europeia alvos de decisão de expulsão judicial ou de afastamento coercivo por autoridade administrativa, em particular, nas ações desenvolvidas pelas autoridades competentes no âmbito da execução das operações de retorno.

Portugal concretizou tal desiderato em 2015, tendo a IGAI, depois de lhe ter sido atribuída competência legal, procedido à implementação do Sistema Nacional de Monitorização de Retornos Forçados.

O sistema português de monitorização de retornos forçados assenta no seguinte elenco normativo:

- Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que estabelece o “Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Português”.
- Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto, que procede à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, transpondo para a ordem interna a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, a denominada “Diretiva de Retorno”. Deste diploma legal destaca-se, nesta matéria, o artigo 180.º-A, que, sob a epígrafe “Implementação de decisões de afastamento”, estabelece os vários requisitos relativos à decisão de organização ou participação do Estado Português em voos comuns para afastamento de cidadãos nacionais de países terceiros objeto de decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial e seu desenvolvimento, estabelecendo no seu n.º 4, e concretamente na sua alínea c) a necessidade de “monitorizar cada operação de retorno, mediante acompanhamento por

entidade idónea, a designar por despacho do membro do governo responsável pela área da administração interna”;

- Despacho n.º 11102/2014, de 25 de Agosto (Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de Setembro de 2014), do Ministro da Administração Interna, que determina, no seu n.º 2, “que as operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional são objeto de monitorização (...)”, designando, para o efeito, no seu n.º 3, a Inspeção-geral da Administração Interna como a entidade idónea nacional, na esteira do estatuído na alínea c), do n.º 4, do referido artigo 180º-A, da Lei *supra*.

A publicação deste Despacho pretendeu, sobretudo, dar cumprimento ao estabelecido na Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, concretamente a criação de um Sistema Nacional de Monitorização dos Retornos Forçados. Pretendeu-se, simultaneamente, deixar claro que as operações de retorno forçado de cidadãos de países terceiros de território nacional devem ser objeto de controlo permanente e sistemático, especialmente no que concerne à garantia da observância dos seus direitos fundamentais.

- Despacho n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de Setembro de 2015), do Ministro da Administração Interna, que aprovou o “Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados”;
- Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que regula a organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros, de nacionais de países terceiros que sejam sujeitos a decisões individuais de afastamento, referindo-se, em especial, à identificação das tarefas específicas das autoridades organizadoras dos Estados-Membros organizadores, bem como das tarefas comuns;
- Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, também conhecida por “Diretiva de Retorno”, que

estabelece as normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. É este diploma que, no n.º 6 do artigo 8.º, impõe aos Estados-Membros a implementação de um sistema eficaz de monitorização dos forçados;

- Regulamento PE-CONS 2016/1624, de 14 Setembro de 2016, do Parlamento Europeu e do Conselho, que aprovou o Regulamento e que criou uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e que, concretamente, os pontos (32) a (40), n.ºs 11), 12), 13) e 14) do artigo 2.º, alíneas l), n), o) e p) do artigo 8.º, e Secção 4 – REGRESSO – do Capítulo II – AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA (FRONTEX), atribuem a esta agência um papel relevante na promoção, organização e coordenação das operações conjuntas de retornos forçados.
- Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de Novembro, que estabelece um Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso, entre as quais as forças policiais, os guardas de fronteira, os serviços de migração, o pessoal dos centros de detenção e os organismos de controlo.

II.2. Regime legal dos afastamentos

O regime legal do afastamento de cidadãos estrangeiros (CE) de território nacional (TN) está previsto no Capítulo VIII, artigos 134.º e seguintes, da Lei 23/2007, de 4 de Julho - Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional -, na versão atual introduzida pela Lei n.º 102/2017, de 28/08/2017.

Em termos gerais, e sem prejuízo das disposições constantes de convenções internacionais de que Portugal seja Parte ou a que se vincule, é afastado coercivamente (por autoridade administrativa) ou expulso judicialmente (por autoridade judiciária) do território português, entre outros fundamentos, o CE que entre ou permaneça ilegalmente no território português.

Naturalmente que a lei, no artigo 135.º, do mesmo diploma, estabelece limites quanto à expulsão destes cidadãos.

Nos termos do n.º 1 do artigo 138.º é dada ao cidadão a possibilidade de abandonar voluntariamente o TN no prazo que lhe for fixado, sendo possível que o Estado apoie o regresso voluntário destes cidadãos.

O diretor nacional do SEF é a entidade competente, com faculdade de delegação, para decidir o afastamento coercivo de CE de TN, enquanto a decisão judicial de expulsão é determinada por autoridade judicial competente - nos termos do n.ºs 1 e 2 do artigo 140.º e n.º 1 do artigo 149.º -, casos em que a decisão de expulsão reveste a natureza de pena acessória ou é adotada quando o cidadão tenha entrado ou permanecido regularmente em Portugal – n.º 4.

Daqui resulta que as expulsões e os afastamentos coercivos de CE de território nacional têm que ser baseadas, obrigatoriamente, em decisão judicial (autoridade judiciária) ou em decisão administrativa (diretor nacional do SEF, sendo esta competência delegável), respetivamente.

Enquanto autoridade nacional, compete ao SEF dar execução às decisões de afastamento coercivo e de expulsão judicial, conforme determina o 159.º.

1 – Afastamento baseado em decisão judicial

As decisões judiciais de afastamento de CE de território nacional, por regra, emergem de processos-crime de que o CE foi alvo, na modalidade de pena acessória de expulsão, que é, normalmente, aplicada ao CE não residente no país condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efetiva ou em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a seis meses. A mesma pena pode ser aplicada a CE, com residência temporária no país, condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, sendo que a sua aplicação tem que levar em conta a gravidade dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal, à luz dos n.ºs 1 e 2 do artigo 151.º.

A mesma pena pode ser aplicada também a CE com residência permanente, mas apenas quando a sua conduta constitua perigo ou ameaça graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional (artigo 151.º, n.º 3).

Por outro lado, a Lei prevê a “Medida autónoma de expulsão judicial” (Subsecção II), que se aplica aos factos que possam constituir fundamento de expulsão de CE, após organização de processo e respetiva recolha de provas que habilitem à decisão (artigo 153.º).

Neste contexto enquadra-se, também, o afastamento contemplado no artigo 147.º (condução à fronteira), uma vez que, não obstante estar inserido na Subsecção II - Afastamento coercivo determinado por autoridade administrativa -, este tipo de afastamento de CE firma-se em decisão judicial.

Em regra, a este processo são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições do Código de Processo Penal (CPP) relativas ao julgamento em processo sumário – artigo 156.º -, sendo competentes para aplicar a medida autónoma de expulsão os juízos de pequena instância criminal nas respetivas áreas de jurisdição e os tribunais de comarca nas restantes áreas do país (artigo 152.º).

2 – Afastamento baseado em decisão administrativa

O afastamento fundado em decisão administrativa é da autoria do diretor nacional do SEF (artigo 149.º, n.º 1 do), tendo este titular a faculdade de delegação da competência (artigo 140.º, n.º 1).

Os trâmites conducentes à decisão administrativa de afastamento estão elencados no artigo 146.º.

De salientar que o CE que entre ou permaneça ilegalmente em TN é detido por autoridade policial (do SEF, da GNR, da PSP, da PJ e da Polícia Marítima) e, sempre que possível entregue ao SEF, acompanhado do respetivo auto, devendo ser presente, no prazo máximo de 48 horas a contar da detenção, ao juiz de pequena instância criminal para validação e eventual aplicação de medidas de coação.

Nos termos dos n.ºs 2 e 4, sendo ou não determinada a colocação do CE em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, deve ser dado conhecimento ao SEF para que este promova o competente processo visando o afastamento do CE de TN.

A colocação do cidadão em instalação temporária ou espaço equiparado não pode prolongar-se mais tempo do que o necessário para permitir a execução de afastamento coercivo, não podendo a sua permanência nestes espaços exceder os 60 dias.

A decisão administrativa de afastamento é suscetível de impugnação judicial, cujo efeito é devolutivo (não suspende a execução da decisão recorrida), perante os tribunais administrativos. Todavia, tal não prejudica o direito do CE recorrer aos processos urgentes, ou com efeito suspensivo (que suspendem a execução da decisão recorrida), previstos na lei processual administrativa – n.º 1 e 2 do artigo 150.º.

Todas as decisões de afastamento são comunicadas, por via eletrónica, ao ACIDI, IP, e ao Conselho Consultivo, sendo cada CE visado notificado da instauração do processo, dos seus fundamentos, do direito de impugnação judicial e do respetivo prazo, bem como da sua inscrição no Sistema de Informação Schengen (SIS) ou na lista nacional de pessoas não admissíveis (artigo 149.º).

Note-se que, entre outras razões, não há lugar à organização de processo de afastamento, sempre que o CE apresente pedido de asilo a qualquer autoridade policial dentro das 48 horas subsequentes à entrada irregular em território nacional (artigo 46.º, n.º 5, alínea a)).

O CE goza de proteção jurídica (artigo 150.º, n.º 3), aplicando-se, com as devidas adaptações a Lei n.º 34/2004, de 29 de julho.

Existem mais dois tipos de decisão administrativa neste regime legal de Estrangeiros, todavia, pelas especificidades que seguidamente serão mencionadas, tais decisões não configuram decisões de afastamento coercivo nos exatos termos atrás invocados.

As duas situações são:

- a) A Readmissão, cujo conceito é densificado no artigo 163.º e que resulta de convenções internacionais numa lógica de reciprocidade, prevê que o CE que se encontre ilegalmente em território nacional, proveniente de outro Estado, possa ser afastado para esse Estado, mediante pedido formulado pelo Estado Português, constituindo este tipo de afastamento a denominada readmissão ativa (artigo 165.º).

De sublinhar que, de acordo com este Manual do Regresso, a readmissão ou o reenvio como é aqui designado – “o reenvio para outro Estado-Membro de um nacional de país terceiro em situação irregular (...)” – não pode ser considerado um afastamento/regresso nos termos do direito da União, sendo recomendado que esta situação não seja definida como «regresso», mas antes como «reenvio» ou «transferência», já que o cidadão, efetivamente, mantém-se em território da União Europeia.

Desta forma, a readmissão ativa prevista no artigo 165.º não deve ser considerado um regresso forçado/afastamento coercivo, uma vez que o cidadão não é sujeito a afastamento para país terceiro à União Europeia¹ (Tal acontecerá apenas nas situações em que a readmissão é feita para um país terceiro);

- b) A recusa de entrada em território nacional (artigo 32.º e seguintes), que se enquadra nos denominados “casos de fronteira”, isto é, nos casos das pessoas a quem é recusada a entrada quando se encontram numa zona de trânsito ou numa zona de fronteira². Neste caso, em rigor, não se verifica uma decisão de afastamento, mas sim uma decisão de recusa de entrada

¹ Estes casos não se inserem dentro do âmbito de aplicação do sistema de monitorização, pelo que não devem ser comunicados à IGAI para tal efeito.

² Às situações de recusa de entrada, inseridas nos denominados “casos na fronteira”, que respeitam às pessoas que se encontram numa zona de trânsito ou zona de fronteira de um Estado-Membro, por força de uma «ficção jurídica», não são consideradas «presentes no território do Estado-Membro», sendo-lhe aplicáveis normas especiais. É nesse sentido que as situações são reportadas/enquadradas como proibições/recusas de entrada e não como situações de afastamento.

(artigo 37.º), a qual tem como consequência prática o reembarque do CE com destino ao seu país de origem.

Efetivamente, as situações de proibição de entrada previstas no artigo 32.º e seguintes da Lei 23/2007, de 4 de Julho, não são tratadas, para efeitos de afastamento, como uma situação de CE que entrou ou se encontra irregularmente em território nacional, daí não serem tratadas como situações de afastamento coercivo e não serem objeto de comunicação à IGAI. Este procedimento assenta nas anotações do ponto 2.2. da Recomendação (EU) 2017/2338 da Comissão, de 16 de Novembro de 2017, que estabelece um Manual de Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso³ que dá a possibilidade aos Estados-Membros de poderem optar pela não aplicação da Diretiva de Retorno⁴ aos “casos de fronteira”.

II.3. Comunicações do SEF

As direções e delegações regionais do SEF, sempre que está em curso a preparação da execução de uma decisão de afastamento, seja de cariz administrativo seja de cariz judicial, comunicam-na à IGAI.

Esta comunicação é feita em formulário próprio.

É com base na comunicação prévia do SEF que a IGAI procede ao escrutínio de cada afastamento e determina a realização da monitorização presencial.

No procedimento de comunicação de afastamentos à IGAI têm-se verificado alguns constrangimentos que importa salientar e colmatar, uma vez que funcionam como obstáculo ao bom funcionamento de todo o sistema de monitorização.

³ Publicado no Jornal Oficial da União Europeia de 19.12.2017 [PT] L 339/83 e ss.

⁴ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008.

Um dos problemas que se tem registado prende-se com a tempestividade das comunicações. Sucede algumas vezes que as comunicações são realizadas com um tempo de antecedência muito reduzido (por vezes de horas) face à data/hora da execução do afastamento, situação que inviabiliza a possibilidade de realização da respetiva monitorização presencial.

II.4. Relatórios de escolta do SEF

O Regulamento prevê a obrigatoriedade de o SEF elaborar relatório e de o comunicar à IGAI, sempre que o afastamento de cidadão implique a escolta do mesmo até ao país de destino, seja em voo comercial ou conjunto (artigo 20.º).

Esta norma imperativa é inobservada muitas vezes. No ano de 2018, das 60 escoltas realizadas por equipas de profissionais do SEF, nos termos atrás indicados, apenas foram remetidos 35 relatórios à IGAI, o que corresponde a um cumprimento da norma em apenas 58,3% dos casos.

Por outro lado, da análise ao teor dos relatórios, constata-se não haver qualquer referência ao recurso à força ou ao uso de meios coercivos. Sendo este um aspeto relevante da informação a integrar em tais relatórios, importa que o modelo de relatório do SEF seja reformulado/adaptado, no sentido de poder veicular tal informação, seja fazendo menção ao recurso à força ou a qualquer meio coercivo, com descrição das respetivas circunstância e fundamentos, seja fazendo menção ao não recurso à força e ao não uso de qualquer meio coercivo.

Assim, afigura-se da maior relevância que todas as situações de escolta até ao país de destino do cidadão/ã afastando/a sejam reportadas à IGAI, por parte do SEF, e que do reporte conste, obrigatoriamente, referência à questão do recurso à força ou ao uso de meios coercivos, tenham ou não ocorrido.

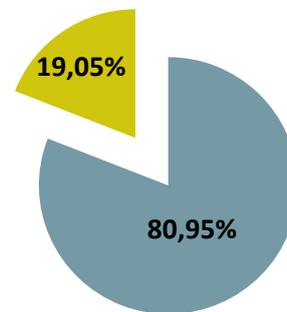
III - RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS NACIONAIS DE PAÍSES TERCEIROS À UNIÃO EUROPEIA

III.1. Dados gerais

No ano de 2018 foram afastados do território nacional 252 cidadãos de países terceiros à União Europeia, dos quais 204 do sexo masculino e 48 do sexo feminino.

RETORNOS FORÇADOS

Homens	■	204
Mulheres	■	48
Total		252



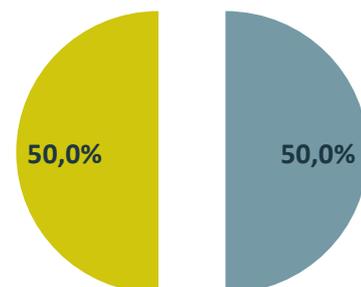
III.2. Tipos de decisão

O retorno forçado de cidadãos nacionais de países terceiros à União pode assumir duas modalidades decisórias:

- Decisão judicial;
- Decisão administrativa.

Em termos globais, verificou-se paridade total entre as duas tipologias decisórias, com 126 decisões provenientes da autoridade judicial e outras tantas da autoridade administrativa.

FUNDAMENTO DO RETORNO	TOTAIS
Decisão administrativa	126
Decisão judicial	126



III.3. Países de destino

A lista de países a que pertencem os cidadãos afastados do território nacional no ano de 2018 é bastante vasta, abrangendo países de todos os continentes do globo terrestre, a saber: Brasil, Cabo Verde, Albânia, Marrocos, Guiné-Bissau, Venezuela, Angola, Moldávia, Chile, Geórgia, Índia, China, Senegal, Ucrânia, Argentina, Roménia, Argélia, Bolívia, Colômbia, Nigéria, Paquistão, Rússia, Sérvia, Turquia, África do Sul, Canadá, Estados Unidos, Gana, Guatemala, Irão, Macedónia, Mali, Moldávia, Nova Zelândia, República Dominicana e Serra Leoa.

Em termos numéricos, e tendo em consideração os dois géneros, verificou-se que o Brasil foi o país que registou maior número de cidadãos afastados de Portugal, seguindo-se Cabo Verde, Guiné-Bissau, Venezuela, Albânia e Marrocos.

Segue-se lista dos 10 países que registaram maior número de cidadãos afastados.

PRINCIPAIS PAÍSES DE DESTINO

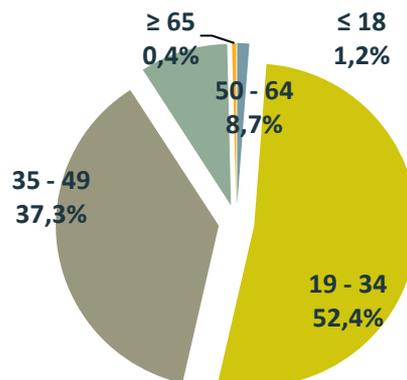
País	Género		Total
	Masculino	Feminino	
Brasil	64	26	90
Cabo Verde	25	0	25
Guiné-Bissau	19	0	19
Venezuela	9	9	18
Albânia	13	2	15
Marrocos	10	0	10
Moldávia	8	1	9
Angola	8	0	8
Chile	7	0	7
Geórgia	5	0	5

III.4. Distribuição etária

No que tange à faixa etária em que se inserem os cidadãos afastados de Portugal, no ano de 2018, constatou-se uma maior incidência dos escalões etários 19-34 e 35-49, seguindo-se o grupo 50-64 anos de idade. Veja-se o gráfico seguinte.

DESTRIBUIÇÃO EM FUNÇÃO DA FAIXA ETÁRIA

≤ 18 anos	■	3	1,2%
19 – 34 anos	■	132	52,4%
35 – 49 anos	■	94	37,3%
50 – 64 anos	■	22	8,7%
≥ 65 anos	■	1	0,4%



III.5 Operações de retorno

Os cidadãos estrangeiros que são afastados coercivamente do território nacional são sempre escoltados por profissionais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

III.6. Modalidades de escolta

A escolta pode consubstanciar duas modalidades de ação:

- Escolta até embarque: recolha do cidadão alvo do afastamento no local em que se encontra instalado (estabelecimento prisional ou centro de instalação temporária ou espaço equiparado), condução do mesmo até ao aeroporto de partida e embarque na respetiva aeronave;
- Escolta até ao país de destino: recolha do cidadão alvo do afastamento no local de instalação, condução do mesmo até ao país de destino e respetiva entrega às autoridades locais.

A materialização de cada modalidade de ação depende de vários fatores, designadamente da avaliação prévia do risco inerente a cada cidadão afastando, da

Pág. 27/37

eventual vulnerabilidade subjacente e da aceitação ou rejeição do afastamento, por parte do cidadão visado.

III.7. Escolta até embarque

Nas situações em que a escolta termina no momento em que o embarque do cidadão afastando se consolida (após verificado o fecho de portas do avião), tal significa, por um lado, que o mesmo não manifestou oposição à medida de afastamento que lhe foi aplicada e, por outro lado, que a avaliação prévia de risco realizada pelo SEF foi favorável à dispensa de escolta até ao país de destino.

Em todas as situações, o SEF informa previamente a companhia aérea da presença de cidadão alvo de afastamento no respetivo voo.

Caso a companhia aérea não coloque qualquer entrave, no dia da viagem, os profissionais do SEF recolhem o cidadão no local em que se encontra instalado e conduzem-no até ao aeroporto de partida e respetivo terminal de embarque.

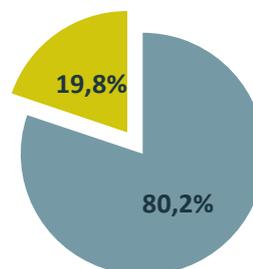
Em momento prévio ao embarque, é estabelecido contacto com a tripulação e comandante do voo (salvo se este dispensar o contacto), no sentido da entrega dos documentos pessoais e de viagem do cidadão em causa, com o pressuposto de os mesmos serem devolvidos ao cidadão no final da viagem, portanto, no país de destino.

Por norma, o embarque do cidadão afastando é realizado antes dos restantes passageiros, sendo que os profissionais do SEF aguardam no local (no exterior da aeronave) até ao encerramento das portas e início dos procedimentos de descolagem, garantindo que o cidadão segue o seu destino.

No âmbito desta modalidade de escolta, em 2018, foram afastados 192 cidadãos, dos quais 154 do género masculino e 38 do género feminino.

RETORNOS FORÇADOS COM ESCOLTA ATÉ AO EMBARQUE

Homens	■	154
Mulheres	■	38
Total		192



Esta é a modalidade de ação mais comum, correspondendo a 76,2% do total de afastamentos realizados no ano de 2018.

III.8. Escolta até ao país de destino

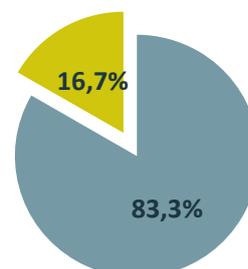
A modalidade de escolta até ao país de destino representa cerca de 23,8% dos afastamentos de cidadãos estrangeiros do território nacional.

Nestes casos, os profissionais do SEF acompanham o cidadão afastando até ao país de destino, onde contactam com as autoridades de fronteira locais e procedem à entrega do cidadão e respetiva documentação de identificação e de viagem.

Em 2018 foram realizados 60 afastamentos com escolta até ao país de destino, dos quais 50 do género masculino e 10 do género feminino.

RETORNOS FORÇADOS COM ESCOLTA ATÉ AO PAÍS DE DESTINO

Homens	■	50
Mulheres	■	10
Total		60



Em relação às escoltas até ao país de destino, Brasil, Geórgia, Marrocos e Cabo-Verde foram os países em que se verificou maior frequência, conforme ilustra o gráfico que se segue.

ESCOLTA ATÉ PAÍS DE DESTINO

País	Género		Total
	Masculino	Feminino	
Cabo Verde	13	0	13
Brasil	5	5	10
Albânia	5	2	7
Marrocos	5	0	5
Chile	4	0	4
Angola	3	0	3
Geórgia	3	0	3
Ucrânia	2	1	3
Sérvia	1	1	2
Argentina	1	0	1
Colômbia	1	0	1
Guiné-Bissau	1	0	1
Macedónia	0	1	1
Moldávia	1	0	1
Paquistão	1	0	1
Republica Dominicana	1	0	1
Roménia	1	0	1
Serra Leoa	1	0	1
Venezuela	1	0	1
TOTAIS	50	10	60

IV – SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO

IV.1. Enquadramento

A monitorização do afastamento de cidadãos de território nacional é realizada em dois domínios:

- I. Documental;
- II. Presencial.

O domínio documental da monitorização é materializado por via da verificação da existência de decisão legal de afastamento - judicial ou administrativa - e das notificações legais subjacentes (notificação da decisão do afastamento, do tempo de interdição de entrada em território nacional e da inserção do tempo de interdição de entrada em Portugal no Sistema de Informação Schengen).

Já a monitorização presencial consubstancia-se no efetivo acompanhamento e observação de todos os procedimentos que envolvem a execução do afastamento do cidadão afastando, levados a efeito por profissionais do SEF. Estes têm início no local e momento em que o cidadão é recolhido - podendo ser estabelecimento prisional ou centro de instalação temporária ou espaço equiparado - e terminam no momento em que cessa a ação dos profissionais do SEF. Consoante a modalidade de escolta adotada, a ação do SEF pode terminar após o embarque e fecho de portas da aeronave, em aeroporto nacional, ou no país de destino, após entrega do cidadão às autoridades locais.

A monitorização, que é levada a efeito por monitores credenciados da Inspeção-Geral da Administração Interna, tem como propósito a apreciação da conduta adotada pelos profissionais do SEF no que concerne, designadamente, aos princípios inerentes ao respeito pela dignidade da pessoa humana e, bem assim, da apreciação das medidas restritivas aplicadas em termos de admissibilidade, oportunidade e proporcionalidade circunstanciais.

No decurso do ano de 2018, as ações de monitorização realizadas tiveram como pressupostos um conjunto de variáveis que assentaram nos seguintes critérios:

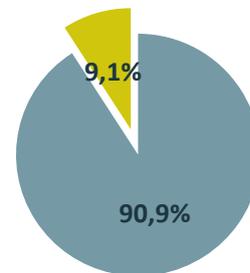
- Vulnerabilidade do afastando⁵;
- Local de instalação do afastando⁶;
- Género do afastando;
- Tipo de decisão⁷;
- País de destino;
- Aeroporto de embarque;
- Direção regional responsável pelo afastamento;
- Tipo de escolta⁸.

No ano de 2018 foram realizadas 11 monitorizações presenciais, das quais 10 até ao embarque e 1 até ao país de destino.

IV.2. Dados globais

MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS

Até ao embarque	■	10
Até ao país de destino	■	1
Total		11



⁵ Menores, menores não acompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, grávida, idosos, portadores de doenças graves ou de distúrbios mentais, vítimas de tortura, de violação ou de outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, e vítimas do tráfico de seres humanos ou de mutilação genital feminina.

⁶ Estabelecimento prisional ou CIT/EE (Centro de Instalação Temporária ou Espaço Equiparado).

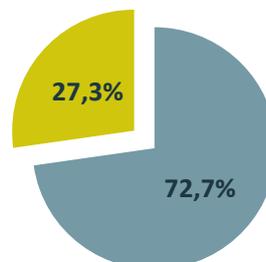
⁷ Decisão judicial ou decisão da autoridade administrativa (Diretor Nacional do SEF).

⁸ Escolta até ao embarque ou até ao país de destino.

No que concerne ao género dos cidadãos afastados nas ações de monitorização, 8 foram do género masculino e 3 do género feminino.

MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS

Homens	■	8
Mulheres	■	3
Total		11

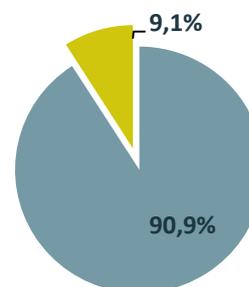


IV.3. Monitorização face à modalidade da escolta

Considerando as duas modalidades de escolta sobre as quais incidiu a monitorização, verifica-se que 90,9% das monitorizações realizadas inseriram-se no âmbito de operações de afastamento com escolta até ao embarque e 9,1% sobre operações de afastamento com escolta até país de destino.

MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS

Até ao embarque	■	10
Até ao país de destino	■	1
Total		11



Em termos relativos, da análise ao número de monitorizações levadas a cabo face ao número de operações de afastamento/escoltas executados pelo SEF, constata-se que, no ano de 2018, foram monitorizados 4,37% do número total de operações de afastamento realizadas.

Já no que tange às diferentes modalidades de escolta, verifica-se que foram monitorizadas 5,21% das escoltas até embarque e 1,67% das escoltas até ao país de destino.

MONITORIZAÇÃO vs. ESCOLTA

Escolta té ao embarque	192	5,21%	Monitorização até ao embarque
Escolta até ao país de destino	60	1,67%	Monitorização até ao país de destino
Total	252	4,37%	Total

V – CONCLUSÕES

No ano de 2018, foram afastados coercivamente do território nacional 252 cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia, sendo 204 do género masculino e 48 do género feminino. 4 destes cidadãos enquadram-se em grupos especialmente vulneráveis em razão da idade, sendo 3 menores de idade e 1 idoso (mais de 65 anos).

Verificaram-se 126 decisões afastamento provenientes de autoridade judicial e 126 provenientes da autoridade administrativa.

O país para onde se registou o maior número de afastamentos, destacando-se de todos os outros, foi o Brasil. Seguiu-se Cabo Verde, Guiné-Bissau, Venezuela, Albânia, Marrocos e Moldávia.

Dos 252 cidadãos afastados coercivamente de território nacional, 60 foram escoltados por profissionais do SEF desde o local de instalação até ao país de destino e 192 foram escoltados até ao embarque.

Foram escoltados desde o local de instalação até ao país de destino 60 cidadãos, 50 do género masculino e 10 do género feminino.

Todos os afastamentos foram realizados em voos comerciais.

Todos os afastamentos foram alvo de monitorização documental.

A monitorização presencial teve lugar em 11 operações de afastamento, uma das quais até ao país de destino e 10 até ao embarque.

Em termos percentuais, a monitorização presencial abrangeu 4,37% das operações de retorno levadas a efeito pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Salienta-se que, no âmbito das monitorizações presenciais realizadas, não se verificou qualquer incidente envolvendo a inobservância de direitos fundamentais inerentes à condição de cidadão sujeito a afastamento coercivo. Também não foi observada qualquer conduta dos profissionais do SEF desrespeitadora da dignidade dos cidadãos afastados.

Ainda no âmbito das monitorizações presenciais, verificou-se que os profissionais do SEF não recorreram ao uso de meios coercivos (algemas ou outro) em nenhuma

situação. Também não se verificou qualquer situação de recurso à força contra os cidadãos afastados coercivamente de território nacional.

Nas ações de monitorização presenciais realizadas, os respetivos cidadãos sujeitos ao afastamento não manifestaram qualquer tipo de censura às autoridades policiais portuguesas envolvidas no processo do afastamento, nem denunciaram qualquer tipo de violação dos seus direitos.

Entre as comunicações de afastamento realizadas pelo SEF, verificou-se que em algumas situações a comunicação ocorreu tardiamente, por vezes no próprio dia da realização da operação de retorno, dificultando ou tornando impossível a realização da monitorização presencial.

Nas escoltas realizadas até ao país de destino, o SEF negligenciou em 41,7% dos casos o envio do relatório de escolta à IGAI, incumprindo o Regulamento (artigo 20.º).

VI - PROPOSTAS

Face ao que ficou exposto *supra*, propõe-se:

1. Que, nos termos regulamentares (artigo 20.º), o SEF remeta à IGAI todos os relatórios de escolta das operações de retorno forçado até ao país de destino.
2. Que o SEF diligencie para que as comunicações de afastamento sejam feitas com a devida antecedência, permitindo as necessárias diligências tendentes à realização da monitorização presencial.

À consideração superior.

Lisboa e Inspeção-Geral da Administração Interna, ____ de dezembro de 2018

Os inspetores,

Rogério Soares

José Seixas Lopes