

RAMRF

2023

Relatório Anual de
Monitorização de Retornos
Forçados



PÁGINA INTENCIONALMENTE DEIXADA EM BRANCO

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS.....	iii
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	iv
GLOSSÁRIO	vi
INTRODUÇÃO	1
1. ENQUADRAMENTO GERAL	3
1.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados	3
1.2. Regime legal de afastamento coercivo e de expulsão judicial	4
1.3. Dever de comunicação	8
1.4. Dever de comunicação de relatórios de operações com escolta até ao destino	12
2. RECUSAS DE ENTRADA.....	14
3. RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS	15
3.1. Operações de retorno	15
3.2. Modalidades das operações de retorno	16
3.3. Retorno em função do tipo de decisão	17
3.4. Distribuição das tipologias por autoridade nacional comunicante	18
3.5. Comunicações de retorno em função do género	19
3.6. Comunicações de retorno em função da idade	20
3.7. Comunicações de retorno dos países de destino	22
4. MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS.....	28
4.1. Da monitorização – Considerações gerais	28
4.2. Monitorização em função da idade	31
4.3. Monitorização em função do género	32
5. Outras atividades da IGAI relativas aos retornos forçados.....	32
6. Avaliação da atividade das entidades responsáveis por executar os retornos forçados.....	33
7. Ensinos colhidos pela IGAI	34
8. Alterações politico-legislativas	35
CONCLUSÕES	36

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Súmula de atividade 2023	v
Figura 2: Comunicações à IGAI - distribuição mensal 2023	10
Figura 3: Países de origem de cidadãos aos quais foi recusada entrada em 2023	15
Figura 4: Tipologia do procedimento conducente ao abandono do território nacional (2023)	18
Figura 5: Tipologia do procedimento por autoridade comunicante (2023)	19
Figura 6: Comunicações por Sexo 2023	19
Figura 7: Comunicações de afastamento por faixa etária 2023	20
Figura 8: Distribuição etária acumulada dos afastandos 2017-2023	21
Figura 9: Distribuição de idades na faixa etária compreendida entre os 0 e os 18 anos (2023)	22
Figura 10: Afastamentos por país de destino 2023	23
Figura 11: Principais Países de Destino em 2023 e respetivo registo em anos anteriores	24
Figura 12: Dez Principais Países de Origem entre 2016 - 2022 e 2016 - 2023 (valores acumulados)	24
Figura 13: Indicadores de Integração de Migrantes – Principais nacionalidades 2019-2020	25
Figura 14: Indicadores de Integração de Migrantes – Principais nacionalidades 2021-2022	25
Figura 15: Dez Principais Países de Destino entre 2016 e 2023 (valores acumulados)	27
Figura 16: Comunicações e monitorizações. Variação anual 2016 - 2023	30
Figura 17: Evolução percentual das monitorizações presenciais 2016-2023	31
Figura 18: Monitorizações por faixa etária em 2023	31
Figura 19: Monitorizações por género 2016-2023	32
Figura 20: Monitorizações por membros da IGAI inscritos no Pool da Frontex em 2023	33

SUMÁRIO EXECUTIVO

Compete à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), nos termos da al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março, a monitorização dos “atos praticados em matéria relacionada com os processos de afastamento coercivo, com fundamento em ato administrativo ou judicial, de pessoas que não sejam cidadãos da UE e que não beneficiem do direito à livre circulação ao abrigo da legislação da UE”.

O sistema de monitorização de retornos forçados da IGAI foi implementado no último trimestre do ano de 2015. Desde então a IGAI tem exercido de forma regular essa missão.

Durante o ano de 2023 o SEF e a PSP fizeram 439 comunicações à IGAI: 295 recusas de entrada (contra 6 comunicadas em 2022 pelo SEF), 7 retomas a cargo, 7 readmissões, 11 conduções à fronteira, 50 retornos em resultado de Processos de Afastamento Coercivo e 69 retornos em resultado de Processos de Expulsão Judicial.

A IGAI, em relação ao ano de 2022 aumentou em 3 casos as monitorizações que fez, porém, em relação às comunicações, que cresceram exponencialmente, o impacto percentual da sua atividade aparenta ser mais reduzido.

Registaram-se ainda 8 comunicações (5 da PSP, 2 do SEF e 1 da GNR) que não foram consideradas no presente relatório por dizerem respeito à condução à fronteira de cidadãos da UE aos quais foi aplicada pena acessória de proibição de permanência em território nacional, casos esses que não se enquadram no âmbito da Diretiva de Retorno ou das leis nacionais aplicáveis a cidadãos de países terceiros. Não obstante, deve referir-se que a IGAI monitorizou três desses casos no âmbito das suas atribuições gerais de controlo da atividade policial. As referidas ações de controlo não são contabilizadas neste relatório como monitorizações de retorno forçado.

Não se registaram dados que contrariem as tendências dos anos anteriores, confirmando-se as que se relacionam com distribuição por origens, género e idades dos cidadãos sujeitos a medidas de afastamento.

A transferência de responsabilidades entre o SEF e as forças de segurança ocorreu sem incidentes que impactassem negativamente a atividade de retorno de cidadãos, quer na sua execução, quer no que respeita à preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados.

Durante o ano de 2023, a IGAI não registou durante as suas monitorizações ocorrências de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados, verificando-se a plena integração dos

padrões legais comunitários e nacionais por parte das autoridades nacionais competentes para a sua execução.

Figura 1: Súmula de atividade 2023



Fonte: SEF. PSP. AFMONIT-IGAI.

GLOSSÁRIO

Ações de monitorização	Ações de controlo/monitorização do pleno respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros de países terceiros sujeitos a medidas de expulsão durante as operações de afastamento coercivo de TN de que são alvo.
AFMONIT	Plataforma de gestão de comunicações de afastamento à IGAI.
AIMA I.P.	Agência para a Integração, Migrações e Asilo, Instituto Público criado pelo Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho, sucedendo ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P.
Autoridade Nacional	Entidade de cada Estado-Membro (EM) encarregada de executar as operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional. No caso português o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) até outubro de 2023 e, dessa data em diante, a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR).
Cidadão Estrangeiro ou Nacional de um país terceiro	Pessoa que não seja cidadão da União 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 artigo 2º, n.º 5 do Código de Fronteiras Schengen.
Collecting Return Operation (CRO)	Operações de retorno forçado, em voos charter, em que podem participar um ou mais EM e em que a Frontex, a pedido do EM organizador, assegura a respetiva coordenação, sendo a escolta assegurada pelo país terceiro de destino.

DGRSP

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

“Dublin”

Referência ao Regulamento de Dublin – Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho – também referido como Regulamento de Dublin III, anteriormente Regulamento de Dublin II (2003) e Convenção de Dublin (1990) é uma legislação da União Europeia (UE) que estabelece as regras destinadas a determinar qual o EM responsável pela análise de um pedido de asilo por candidatos que procuram proteção internacional sob a Convenção de Genebra e a Diretiva de Qualificação da UE, dentro da União Europeia. A referência no discurso oral identifica com frequência, quer a pessoa que requereu o asilo, quer o procedimento encetado para regularizar a sua situação para receber ou reencaminhar o cidadão ao EM responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional.

Entidade idónea responsável pelo sistema de monitorização nacional

Entidade designada competente para levar a efeito as ações de monitorização das operações de retorno forçado de cidadãos estrangeiros ou nacionais de países terceiros, no caso português, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI).

Escolta

Grupo de profissionais das autoridades nacionais (PSP ou GNR) responsáveis pela execução de uma operação de retorno forçado.

Estado-Membro (EM)

Qualquer dos Estados que fazem parte da União Europeia.

Estado-Membro participante

Estado-Membro que, com vista ao afastamento de nacionais de países terceiros do seu território, decide participar em voo comum, ou conjunto, organizado por outro Estado-Membro (V. JRO).

Estado-Membro organizador

Estado-Membro que, com vista ao afastamento de nacionais de países terceiros, decide organizar um voo comum, ou conjunto, aberto (ou não) à participação dos restantes Estados-Membros.

Fundamental Rights Office (FRO)

Organismo da Frontex responsável pela garantia dos direitos fundamentais. O FRO está mandatado para monitorizar a implementação, pela Frontex, das suas obrigações em matéria de direitos fundamentais, em conformidade com o direito da UE e o direito internacional, bem como aconselhar o diretor executivo sobre questões relacionadas com os direitos fundamentais. O FRO e o pessoal do Gabinete dos Direitos Fundamentais, incluindo os monitores dos direitos fundamentais, desempenham um papel independente dentro da agência para reforçar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos fundamentais. A fim de monitorizar eficazmente o cumprimento dos direitos fundamentais pela agência, o FRO pode realizar monitorizações e inspeções a atividades e instalações da Frontex.

FRONTEX

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

Joint Return Operation (JRO)

Operações de retorno conjuntas (em voos fretados), que são organizadas por um EM e em que podem participar outros EM, visando o afastamento de cidadãos estrangeiros de um ou vários países terceiros.

Monitor

Profissional da entidade idónea responsável pelo sistema de monitorização nacional, encarregado de levar a cabo ações de monitorização de operações de retorno de cidadãos estrangeiros.

National Return Operation (NRO)

Operações de retorno/afastamento de vários nacionais de um ou mais países terceiros, organizadas por um EM e sem a participação de outros EM.

Participantes

Profissionais que, além da escolta, são integrados nas operações de retorno, nomeadamente monitores, médicos, enfermeiros/ paramédicos,

	<p>psicólogos, intérpretes, representantes de organizações de defesa dos direitos humanos, entre outros.</p>
Pessoas vulneráveis	<p>Menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.</p>
Processo de Afastamento Coercivo	<p>O Processo de Afastamento Coercivo (PAC) é o procedimento de afastamento de cidadão estrangeiro, determinado pela autoridade administrativa competente para aplicar as políticas de controlo de fronteiras e de permanência de cidadãos estrangeiros no território nacional.</p>
Processo de Expulsão Judicial	<p>O Processo de Expulsão Judicial (PEJ) é o procedimento conducente ao afastamento de cidadão estrangeiro determinado por autoridade judicial na forma de pena acessória de expulsão aplicada a cidadão estrangeiro 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 um cidadão estrangeiro residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, ou resultante da apreciação de processo organizado pela autoridade administrativa competente com o fundamento em factos que possam constituir fundamento de expulsão.</p>
RAMRF	<p>Relatório Anual de Monitorização de Retornos Forçados que se refere à atividade de controlo e monitorização da IGAI.</p>
Recusa de Entrada	<p>Procedimento administrativo da autoridade competente para o controlo de fronteiras impeditivo do acesso de cidadão estrangeiro ao território nacional com fundamento na falta de preenchimento cumulativo dos</p>

requisitos legais de entrada, em razão do cidadão estrangeiro estar indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen ou indicado para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações de estrangeiros, ou ainda, por constituírem perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como, de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação.

Retoma a Cargo

Procedimento gerado a partir de um pedido de proteção internacional do cidadão estrangeiro que vise ou que se considere ser da responsabilidade de outro Estado membro, de acordo com o previsto no Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, levando a que se solicite às respetivas autoridades a receção do cidadão estrangeiro.

Retornado/repatriado

Cidadão nacional de um país terceiro à União Europeia, contra o qual foi proferida uma decisão de retorno forçado. O mesmo que afastando.

Trânsito aeroportuário

Passagem, para efeitos da medida de afastamento por via aérea, do nacional de um Estado terceiro e, se necessário, da sua escolta, pelo recinto de aeroporto.

INTRODUÇÃO

O afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros encontra-se regulado na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual¹, legislação que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração.

O afastamento de pessoas de países terceiros pode ser determinado por autoridade administrativa² ou por autoridade judiciária competente, denominando-se respetivamente afastamento coercivo ou expulsão judicial.

A entrada em vigor da Diretiva de Retorno, Diretiva Europeia n.º 2008/115/CE³, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular obrigou à implementação de um sistema nacional destinado à monitorização do afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional.

O sistema nacional foi inicialmente instituído pelo Despacho n.º 11102/2014⁴, do Ministro da Administração Interna, de 25 de agosto, que atribuiu à IGAI essa responsabilidade, consubstanciada com a aprovação do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados⁵.

A publicação do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março que aprovou a orgânica da IGAI atribuiu definitivamente na legislação nacional a este órgão a missão de monitorizar os “atos praticados em matéria relacionada com os processos de afastamento coercivo, com fundamento em ato administrativo ou judicial, de pessoas que não sejam cidadãos da UE e que não beneficiem do direito à livre circulação ao abrigo da legislação da UE” (cf. al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março).

Posteriormente à publicação da orgânica da IGAI em 2021, o organismo propôs à tutela a extensão da sua atividade de controlo e monitorização aos casos em que sejam afastados cidadãos estrangeiros objeto de recusa de entrada e de retomas a cargo, sempre que exista recusa de reembarque por parte dos cidadãos sujeitos à medida ou quando se verifiquem situações que impliquem comunicação ao Tribunal (cf. Despacho MAI de 11 de dezembro de 2020, s/n, sobre proposta da IGAI).

¹ Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

² Que nos termos do artigo 149.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual (Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro), é do conselho diretivo da AIMA, I.P.

³ Transpõe para a ordem jurídica interna pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, que procedeu à alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

⁴ Publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de setembro de 2014.

⁵ Despacho n.º 10728/2015, do Ministro da Administração Interna, de 16 de setembro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015.

Além do controlo e escrutínio documental das comunicações de afastamento efetuadas pelas autoridades policiais, a IGAI realizou em 2023, 37 ações de monitorização presencial o que, apesar de representar um acréscimo em números absolutos (mais 3 monitorizações que em 2022), representa uma percentagem menor em relação às comunicações, as quais se multiplicaram em outubro de 2023 porque a Polícia comunicou à IGAI todas as situações que registou e geriu.

De entre as monitorizações presenciais realizadas pela IGAI, 35 corresponderam à monitorização dos procedimentos, realizados por equipas do SEF e da PSP, entre o local de instalação dos cidadãos estrangeiros sujeitos à medida de afastamento e o aeroporto de partida, incluindo o embarque. Em 2 casos, as ações de monitorização presencial incidiram sobre a integridade dos procedimentos de retorno com o acompanhamento do cidadão e respetiva escolta em aeronave até ao país de destino.

O presente relatório visa apresentar a atividade de monitorização de operações de retorno forçado, nas suas diversas vertentes.

1. ENQUADRAMENTO GERAL

1.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados

O quadro normativo nacional sofreu substanciais alterações no que respeita aos organismos e distribuição de competências.

A publicação da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras extinguiu aquele serviço de segurança, distribuiu as suas atribuições de fiscalização e controlo para as Forças de Segurança e as competências administrativas e documentais para a AIMA I.P.

Porém, apesar destas alterações impactarem o exercício da atividade, em substância, a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos de países terceiros, sujeitos a medidas de expulsão do território nacional manteve-se inalterada, assim como as competências da IGAI para a monitorização dessa atividade sensível.

Em Portugal, o quadro normativo pelo qual se rege a atividade de monitorização de retornos forçados consubstancia-se num conjunto de normativos nacionais e europeus, que sempre se realiza nestes relatórios.

Trata-se de um regime legal que, por força do impulso europeu, preconiza a obrigatoriedade de os países membros da União Europeia possuírem, cada qual, o seu Sistema de Monitorização de Retornos Forçados, idóneo e capaz de zelar pela observância dos direitos fundamentais do cidadão estrangeiro, nacional de país terceiro à União Europeia, que é alvo de decisão de expulsão judicial ou de decisão de afastamento coercivo.

No quadro europeu as organizações e estruturas encarregues de tal missão em cada Estado-Membro apresentam formas e dependências diversas, mas todas seguem a mesma doutrina, os mesmos procedimentos, garantem entre si diálogo, troca e partilha de experiências e aprendizagem, contribuindo para a harmonização e melhoria dos critérios de monitorização e controlo da referida atividade. O incremento das relações entre a IGAI, o FRO e a Frontex, reforçou os conhecimentos e capacidades da IGAI alargando substancialmente a atividade de monitorização da IGAI ao nível europeu o que também tem permitido *benchmarking* institucional com entidades responsáveis pela mesma função no quadro da EU (V. secção n.º 5, p. 33).

As ações de monitorização assentam no acompanhamento e supervisão dos atos e procedimentos de preparação e execução de operações de retorno forçado, no sentido da prevenção e salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos estrangeiros sujeitos a essas medidas.

O sistema de monitorização português foi implementado pela IGAI, no ano de 2015, depois de lhe ter sido conferida, mediante despacho da tutela, competência para o efeito.

A publicação do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março que aprovou a orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna veio resolver a dependência desta missão da necessidade de despacho da tutela, estabelecendo definitivamente na Lei a competência da IGAI para a monitorização dos “atos praticados em matéria relacionada com os processos de afastamento coercivo, com fundamento em ato administrativo ou judicial, de pessoas que não sejam cidadãos da UE e que não beneficiem do direito à livre circulação ao abrigo da legislação da UE.” (Cf. al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março).

O modelo nacional de monitorização de retornos forçados está enquadrado num extenso quadro normativo já amplamente descrito nos RAMRF de 2021 e 2022⁶.

1.2. Regime legal de afastamento coercivo e de expulsão judicial

O afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional, seja no âmbito de decisão tomada pela autoridade administrativa⁷, seja por decisão de autoridade judiciária⁸, é regulado no capítulo VIII, artigos 134.º a 180.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual.

Sem embargo de disposições constantes de convenções internacionais, de que Portugal seja parte ou às quais se vincule, é motivo para o afastamento coercivo de cidadão estrangeiro, entre outros, a entrada ou permanência ilegal em território nacional⁹, observados os limites legais estabelecidos¹⁰. Concomitantemente, é também motivo de expulsão de território nacional a condenação, em determinadas circunstâncias, de cidadão estrangeiro residente ou não residente por crime doloso¹¹.

Ao cidadão que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é, numa primeira fase, dada a possibilidade de abandonar voluntariamente o território nacional, sendo que, neste caso, o Estado pode apoiar o regresso do cidadão ao país de origem¹².

O artigo 140.º, n.º 1, do diploma legal aludido *supra* confere ao diretor nacional do SEF, enquanto autoridade administrativa, a competência, com faculdade de delegação, para decidir o afastamento coercivo

⁶ Estes relatórios são públicos e podem ser consultados em: <https://www.igai.pt/pt/Atividades/RelatoriosInspeativos/Pages/default.aspx>

⁷ Nos termos do artigo 140.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho era do diretor nacional do SEF e após as alterações impostas pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, passou a ser do conselho diretivo da AIMA, I.P. (cf. artigo 149.º, n.º 1).

⁸ Conforme artigo 140.º, n.º 3 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

⁹ Conforme artigo 134.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (redação da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro).

¹⁰ Previsão do artigo 135.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (idem).

¹¹ Conforme prescreve o artigo 151.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (idem).

¹² Nos termos dos artigos 138.º e 139.º, respetivamente (idem).

de cidadão estrangeiro de território nacional, sendo que a decisão deve observar os termos definidos no artigo 149.º.

Por sua vez, o artigo 140.º, n.º 3, estatui a expulsão judicial como decisão própria de autoridade judiciária competente, a qual assume, nos termos do artigo 51.º, a forma de pena acessória de expulsão em sede de condenação por crime doloso.

Resulta, de tudo o exposto, que o afastamento coercivo ou a expulsão de cidadão estrangeiro de território nacional tem, necessariamente, de ter por base decisão de autoridade administrativa ou decisão de autoridade judiciária, respetivamente.

Quanto ao afastamento coercivo baseado em decisão de autoridade administrativa, este compete ao conselho diretivo da AIMA, I.P. (cf. artigo 149.º, n.º 1).

Os trâmites da decisão de afastamento coercivo são definidos no artigo 146.º, sendo estabelecido no n.º 1 que o cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial (GNR, PSP, PJ e Polícia Marítima) e 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.

Consequentemente, nos termos dos n.ºs 2 e 4, compete às forças de segurança (PSP e GNR) promover o competente processo com vista ao afastamento do cidadão estrangeiro de território nacional.

Neste contexto, a instalação de cidadão estrangeiro em centro de instalação temporária ou espaço equiparado não pode prolongar-se, nos termos do n.º 3 do artigo 146.º, além de 60 dias.

A decisão administrativa de afastamento coercivo é suscetível de impugnação judicial, com efeito devolutivo¹³, perante os tribunais administrativos, ao abrigo do artigo 151.º, n.º 1. Porém, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, tal não prejudica o direito de recurso aos processos urgentes ou com efeito suspensivo previstos na lei processual administrativa.

Refira-se que, nos termos do artigo 146.º, n.º 5, alínea a), não há lugar à organização de processo de afastamento, entre outras razões, quando o cidadão estrangeiro apresente pedido de asilo¹⁴ a qualquer autoridade policial dentro das 48 horas subseqüentes à entrada irregular em território nacional.

¹³ Não suspende a execução da decisão de afastamento proferida.

¹⁴ Este pedido insere-se no âmbito da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, e também tem previsão no Regulamento (EU) 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, que 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.

O cidadão estrangeiro sujeito a processo de afastamento goza, nos termos do artigo 150.º, n.º 3, de proteção jurídica¹⁵.

A Lei n.º 23/2007 prevê mais dois tipos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros de território nacional. Não obstante, em função das especificidades que em seguida serão referenciadas, tais afastamentos não se inserem no âmbito do regime de retorno forçado preconizado pela «Diretiva de retorno».

Os dois tipos de afastamento são:

- a) Readmissão, prevista no artigo 163.º e que se consubstancia no seguinte:

«Nos termos das Convenções Internacionais, os cidadãos estrangeiros que se encontrem ilegalmente no território de um Estado, vindos diretamente de outro Estado¹⁶, podem ser por este readmitidos, mediante pedido formulado pelo Estado em cujo território se encontrem». A readmissão considera-se ativa quando é Portugal que a requer a outro Estado e passiva se Portugal for requerido.

Refira-se que, de acordo com Manual do Regresso aprovado pela Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, a readmissão ou o reenvio, como é aqui designado, de um cidadão nacional de país terceiro em situação irregular para outro Estado-Membro, 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.

Assim, a readmissão ativa prevista no artigo 165.º não deve ser considerado um retorno forçado, uma vez que o cidadão não é sujeito a afastamento para país terceiro à União Europeia¹⁷, tal acontecendo, somente, quando a readmissão (reenvio ou transferência) seja realizada para um país terceiro;

- b) 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 fronteira¹⁸. Neste caso,

¹⁵ Aplica-se o regime de acesso ao direito e aos tribunais previsto na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na sua versão atual com as devidas adaptações.

¹⁶ Este Estado pode ser um Estado-Membro da UE ou outro, desde que integrante de Convenção Internacional.

¹⁷ Estes casos não se inserem dentro do âmbito de aplicação do sistema de monitorização, pelo que não deverão ser comunicados à IGAI para tal efeito.

¹⁸ Às situações de recusa de entrada, inseridas nos denominados “casos de 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

tecnicamente, não se verifica uma decisão de afastamento, mas sim uma decisão de recusa de entrada (artigo 37.º), a qual tem como consequência prática o reembarque do cidadão estrangeiro com destino ao seu país de origem.

Efetivamente, as situações de proibição de entrada previstas no artigo 32.º e seguintes da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, de acordo com o Manual do Regresso aprovado pela Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, não são tratadas, para efeitos de afastamento, como situações de estrangeiros que entram ou se encontram irregularmente em território nacional, daí não estar legalmente previsto serem tratadas como afastamentos a ser objeto de comunicação à IGAI. A comunicação ocorre, mas ao abrigo do Despacho do ministro da Administração Interna de 11 de dezembro de 2020 sobre proposta da inspetora-geral da Administração Interna¹⁹.

Já em relação à expulsão baseada em decisão de autoridade judiciária, esta resulta do exercício de uma competência jurisdicional, em regra, de uma condenação penal e assume a modalidade de pena acessória.

A pena acessória de expulsão, nos termos do artigo 151.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, pode ser aplicada a cidadão estrangeiro, não residente em território nacional, que seja condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efetiva ou em pena de multa alternativa à pena de prisão superior a seis meses.

A pena acessória de expulsão, à luz do n.º 2 do mesmo artigo, pode também ser aplicada a cidadão estrangeiro residente em Portugal, desde que seja condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, devendo a sua aplicação tomar em linha de conta a gravidade dos factos praticados, a personalidade do cidadão, a possibilidade de eventual reincidência, o grau de inserção do cidadão na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal.

De acordo com o artigo 151.º, n.º 3, do mesmo diploma legal, a mesma pena pode ainda ser aplicada a cidadão estrangeiro com residência permanente no país, mas apenas quando a sua conduta constitua perigo ou ameaça graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional.

território do estado-Membro”, sendo-lhes aplicáveis normas especiais. É nesse sentido que as situações são reportadas/enquadradas como proibições/recusas de entrada e não como situações de afastamento.

¹⁹ Este procedimento assenta nas anotações do ponto 2.2. da Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, que estabelece um Manual de Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso que dá a possibilidade aos Estados-Membros de poderem optar pela não aplicação da Diretiva de retorno aos “casos de fronteira”.

Ademais, a lei consagra a denominada medida autónoma de expulsão judicial, prevista nos artigos 152.º e 153.º, da Lei n.º 23/2007, a qual é aplicável, após organização de processo e recolha de provas que habilitem à decisão, a factos que possam constituir fundamento de expulsão de cidadão estrangeiro.

No âmbito judicial inserem-se ainda as situações contempladas pelo artigo 147.º, denominadas de condução à fronteira, uma vez que, não obstante a sua inserção na Subsecção II - Afastamento coercivo determinado por autoridade administrativa -, este tipo de afastamento de cidadão estrangeiro concretiza-se por força de decisão de autoridade judiciária.

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

Independentemente do tipo de decisão, à luz do artigo 159.º do aludido diploma legal, compete às autoridades nacionais, a execução de todas as decisões de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional, sejam elas originárias de autoridade administrativa ou de autoridade judiciária competentes. E, por sua vez, compete à IGAI, por força do artigo 13.º do regulamento de monitorização²⁰, proceder à monitorização das operações de retorno tendentes à materialização das decisões de afastamento ordenadas pelas autoridades judiciária ou administrativa competentes.

Neste relatório alude-se, em exclusivo, às decisões administrativas e judiciais, e às operações e monitorizações que se enquadram legalmente nos termos da Diretiva Europeia n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 e na legislação nacional aplicável aos mesmos casos.

1.3 Dever de comunicação

O artigo 17.º do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados²¹ estabelece que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (entenda-se agora a PSP e a GNR), enquanto autoridade nacional, deve comunicar à IGAI todas as ações de afastamento que se propõe realizar.

²⁰ Aprovado através do Despacho (MAI) n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28/09/2015).

²¹ Aprovado através do Despacho (MAI) n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28.09.2015).

Esta comunicação, contendo a informação basilar elencada no artigo 18.^o²² do mesmo normativo, deve ser feita em formulário próprio e remetida, com a maior antecedência possível, para o endereço próprio de correio eletrónico criado para o efeito, por força do artigo 16.^o do regulamento.

Futuramente prevê-se que ambas as Forças de Segurança tenham acesso direto à plataforma AFMONIT da IGAI para procederem ao registo direto de cada uma das situações, eliminando-se o tráfego de correio eletrónico.

Como referido na secção anterior, às situações previstas no Regulamento, a Exma. Sr.^a inspetora-geral propôs a S. Ex.^a o ministro da Administração Interna que fossem acrescentadas as situações de afastamento de cidadãos estrangeiros objeto de recusa de entrada e de retomas a cargo sempre que exista recusa de reembarque por parte do cidadão sujeito à medida ou quando se verificar situação que implique a comunicação ao Tribunal (cf. Despacho MAI de 11.12.2020, s/n sobre proposta da IGAI).

O SEF materializava o dever de comunicação aludido *supra* por intermédio das direções regionais e núcleos regionais de afastamentos que constituíam a estrutura orgânica abrangente do território nacional. A PSP e a GNR optam por fazer as suas comunicações de forma centralizada.

O dever de comunicação que, nos termos regulamentares, recaiu, pois, até outubro de 2023 sobre o SEF tornando-se, posteriormente a essa data, uma responsabilidade das Forças de Segurança.

O dever de comunicação nem sempre foi observado em toda a sua amplitude, em especial, no que concerne à sua tempestividade.

Porém, durante o ano de 2023 a IGAI deixou de registar estatisticamente a dilação de tempo decorrido entre o momento da comunicação de afastamento e os momentos previstos para a realização das operações de retorno, pelo que, se desconhece se esse fator sofreu alterações positivas ou negativas em 2023.

Ao longo do ano de 2023, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), enquanto ainda lhe era conferido o estatuto de autoridade nacional competente para a execução de retornos forçados, comunicou 128 operações de afastamento do território nacional de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia (menos 77 do que no ano de 2022). A partir da entrada em vigor do novo quadro jurídico, entre 29 de outubro e 31 de dezembro de 2023 a Polícia de Segurança Pública (PSP) procedeu a 311 comunicações à IGAI. O maior acréscimo ocorreu nas comunicações relativas a recusas de entrada.²³

²² A informação é a seguinte: a) Identificação do cidadão; b) Local onde o mesmo se encontra instalado; c) Motivo do regresso forçado (decisão administrativa ou decisão judicial); d) Identificação da transportadora aérea, data/hora do voo local de partida e local de destino; e) O tipo de voo (comum direto, com trânsito aeroportuário); f) Necessidades e tipo de escolta, bem como fatores que a justificam.

²³ 293 comunicações de recusa de entrada contra 2 feitas pelo SEF entre 1 de janeiro e 29 de outubro de 2023.

Figura 2: Comunicações à IGAI - distribuição mensal 2023



Fonte: SEF. PSP. AFMONIT-IGAI. Dados atualizados em 2024.02.24

Assim, as comunicações registadas pela IGAI apresentam um acréscimo de 234 em relação ao ano de 2022 (subida acima dos 100%), crescimento que se registou após a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

A explicação encontra-se em dois grupos de fatores. O primeiro grupo de fatores está nos procedimentos do SEF. Por concentrar quer as atribuições para a fiscalização, quer para as decisões administrativas relativas a estrangeiros, o SEF atribuía aos cidadãos aos quais fora recusada entrada e que pediam proteção internacional, um visto especial por razões humanitárias (cf. artigos 23.º a 28.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho²⁴ conjugado com o artigo 68.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) encaminhando imediatamente os requerentes para o seu Gabinete de Apoio aos Refugiados (GAR) sem fazerem o cidadão requerente aguardar a decisão na área internacional do aeroporto como impõe a Lei.

Assim, porque este procedimento nunca ultrapassava 48 horas, não eram feitas comunicações aos Tribunais e, consequentemente, à IGAI.

²⁴ Lei que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro.

Após outubro de 2023, as decisões administrativas sobre esses casos passaram a ser uma atribuição da AIMA I.P., pelo que a Polícia de Segurança Pública passou a aplicar rigorosamente o procedimento imposto pelo artigo 26.º da Lei de Asilo²⁵ conjugado com o artigo 68.º da Lei de Estrangeiros²⁶.

Nestas circunstâncias, refere a Lei, que o requerente de proteção internacional permanece na zona internacional do porto ou aeroporto, enquanto aguarda a notificação da decisão do conselho diretivo da AIMA, I. P. (cf. Artigo 26.º, n.º 1 da Lei de Asilo), a qual, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei de Asilo, é proferida no prazo máximo de sete dias.

Apenas após a decorrência desse prazo sem que tenha havido decisão é que se torna possível à Polícia emitir o visto especial por razões humanitárias.

Inicialmente, a Polícia optou por comunicar imediatamente todas as recusas de entrada que proferia.

No mês de dezembro de 2023, a situação foi sendo regularizada, passando a ser comunicadas apenas as situações que se enquadravam especificamente na al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março e no despacho do ministro da Administração Interna de 11 de dezembro de 2020, o que inclui todas aquelas em que a permanência do cidadão requerente no aeroporto ultrapasse as 48 horas e o facto tenha de ser comunicado à autoridade judiciária e, portanto, também à IGAI.

No período inicial de transição de competências entre as diversas entidades, registaram-se alguns atrasos que levaram a uma acumulação de cidadãos estrangeiros em espaços aeroportuários. A afinação dos procedimentos tem permitido o encurtamento dos prazos de decisão da AIMA I.P. que, ao momento da conclusão deste relatório, se situavam, em média, em 5 dias.

Há que referir ainda a este propósito que, não obstante a Lei de Asilo referir que os requerentes de proteção internacional aguardam a decisão na área internacional do aeroporto, a Polícia de Segurança Pública optou por encaminhar estes cidadãos para os Espaços Equiparados a Centro de Instalação Temporária (EECIT) existentes nos aeroportos e para o Centro de Instalação Temporária (CIT) na cidade do Porto.

A Lei n.º 34/94, de 14 de setembro que define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, não prevê a instalação de requerentes de asilo em CIT ou EECIT, porém, essa opção é justificada por, inexistindo

²⁵ Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

²⁶ Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

melhores soluções, ser aquela que acomoda de forma mais digna aqueles que aguardam as decisões que lhes dizem respeito²⁷.

Considerando estas circunstâncias a IGAI, durante o ano de 2023, executou 5 inspeções a EECIT e uma ao CIT do Porto, a última das quais em dezembro de 2023, de modo a acompanhar a situação da acumulação de requerentes de proteção internacional e a utilização daqueles espaços por esses cidadãos.

Finalmente, importa referir que, durante o ano de 2023 foram feitas oito comunicações impróprias que ficaram registadas no AFMONIT. Tratou-se de comunicações (do SEF, PSP e GNR) relativas à escolta de cidadãos da União Europeia em cumprimento de penas acessórias em processos-crime. A IGAI monitorizou três dessas situações, porém, não se tratando de afastamentos de cidadãos de países terceiros enquadráveis na Diretiva de Retorno, nem as comunicações das autoridades, nem as monitorizações da IGAI foram consideradas neste relatório.

1.4 Dever de comunicação de relatórios de operações com escolta até ao destino

A execução dos afastamentos de território nacional de cidadãos estrangeiros pode assumir duas modalidades.

A mais simples é aquela em que o cidadão afastando é conduzido até ao aeroporto de partida e instalado na aeronave em que vai viajar, mediante notificação/ comunicação prévia à respetiva companhia aérea e contacto pessoal, no local, com o comandante e/ou tripulação do respetivo voo, por parte do chefe da equipa responsável pela execução do afastamento. Estes casos ocorrem quando o cidadão afastado assume postura cooperante e aceita, sem obstáculos, a decisão de afastamento de território nacional a que foi sujeito.

A outra modalidade de execução dos afastamentos configura uma realidade substancialmente diversa, consistindo em escolta policial ao cidadão afastado desde o local em que se encontra instalado até ao país de destino. Por norma, neste quadro inserem-se as situações em que o cidadão estrangeiro mostra oposição à decisão de afastamento que lhe foi aplicada, não aceita o afastamento, o afastamento voluntário foi tentado sem sucesso ou a companhia aérea exige que o retorno se faça com acompanhamento das autoridades. Este âmbito contempla ainda outras situações específicas, cujo afastamento isolado representa algum tipo de

²⁷ Para além do limite de sete dias para que seja proferida uma decisão sobre o pedido de proteção inicial, caso a decisão seja desfavorável ao requerente, este tem ainda a possibilidade de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo (cf. artigo 25.º, n.º 1 da Lei de Asilo) o que tem potencial para estender a sua situação por tempo imprevisível.

perigosidade para o próprio cidadão afastando ou para terceiros, que impõem a realização de escolta policial até ao país de destino.

Em consideração à especificidade do afastamento com escolta policial até ao destino final, o artigo 20.º do regulamento determina a obrigatoriedade de elaboração de relatório, o qual deve ser remetido à IGAI no prazo de cinco dias.

Após a transferência de responsabilidades do SEF para as Forças de Segurança em outubro de 2023, alguns inspetores do SEF, entretanto, transferidos para o quadro da Polícia Judiciária mantiveram-se em apoio das atividades dos novos organismos responsáveis, nomeadamente, acompanhando escoltas organizadas pela PSP. Quando nomeados chefes de escolta, caber-lhes-ia elaborar e remeter à IGAI o respetivo relatório de escolta, o que começou a ser feito num modelo da Polícia Judiciária, o que levantou diversas questões. Desde logo, com a extinção do SEF e a reafecção do seu pessoal à Polícia Judiciária, aqueles funcionários perderam as competências de polícia administrativa que vinham exercendo, as quais, foram deferidas à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana.

Tendo perdido aquelas competências e não sendo claro o seu vínculo de emprego público, dependência e, em geral, que relação funcional possuem com as Forças de Segurança, conquanto não se lhes aplicam os mecanismos de mobilidade previstos nos artigos 92.º a 100.º, ou os de vínculo do artigo 6.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, não lhes pode caber a direção de pessoas, a gestão de processos, a tomada de decisões, a assinatura de documentos ou a prática de quaisquer atos próprios da autoridade pública com competência para o exercício (1) da execução do cumprimento das decisões prévias da entidade competente de afastamento coercivo e das decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros a concretizar por via aérea (cf. al. t) do n.º 2, do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto), (2) para assegurar a execução dos processos de readmissão, a concretizar por via aérea (cf. al. u) do n.º 2, do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto), (3) para assegurar a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congéneres, nacionais ou estrangeiros, nas suas áreas de jurisdição (cf. al. v) do n.º 2, do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto), ou (4) gerir os centros de instalação temporária e os espaços equiparados nas suas áreas de jurisdição (cf. al. x) do n.º 2, do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto).

Por outro lado, a Polícia Judiciária, organismo sob tutela do Ministério da Justiça não tem competência legal para o exercício de qualquer daquelas atividades.

Assim, concluiu a IGAI que os relatórios de escolta só poderão ser apresentados nos modelos da PSP e da GNR assinadas por pessoal das respetivas carreiras, tendo a questão sido comunicada à tutela.

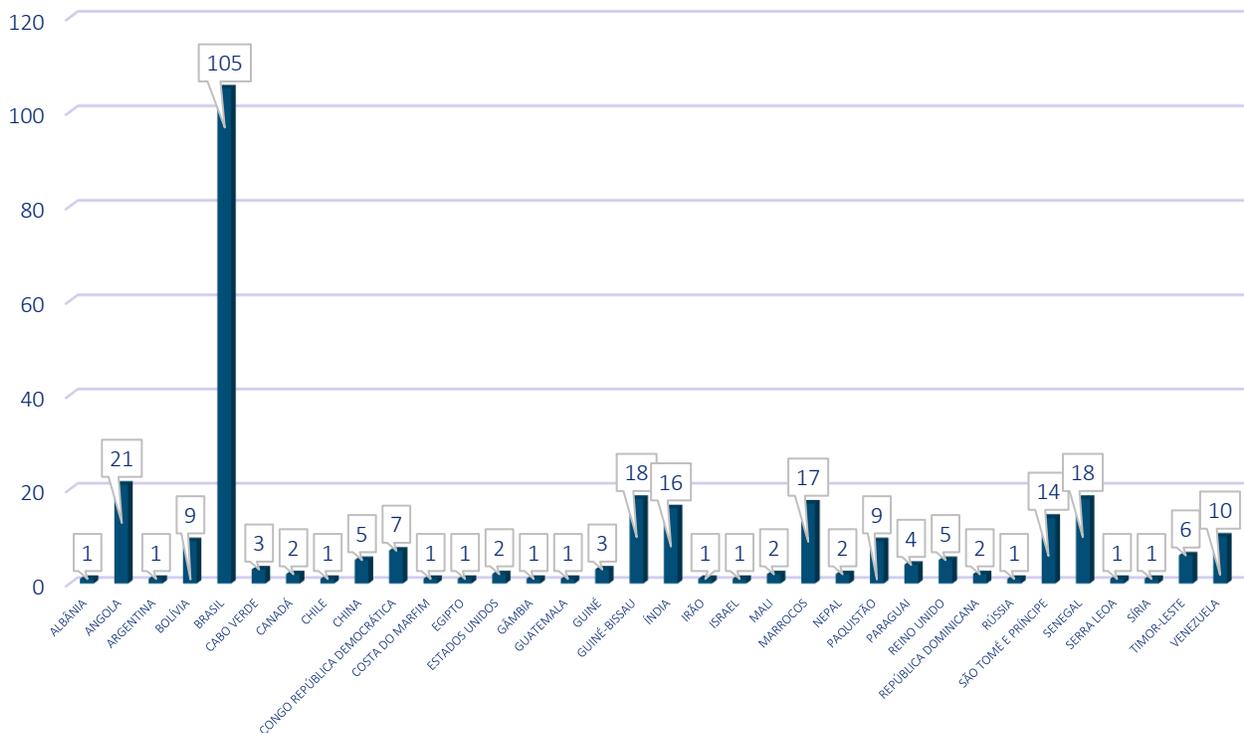
2. RECUSAS DE ENTRADA

As recusas de entrada em território nacional (artigo 32.º e seguintes da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), não são decisões de afastamento (artigo 37.º), tendo como consequência prática imediata o reembarque do cidadão estrangeiro com destino ao seu país de origem.

A recusa de entrada é um procedimento administrativo da autoridade competente para o controlo de fronteiras, impeditivo do acesso de cidadão estrangeiro ao território nacional, com fundamento na falta de preenchimento cumulativo dos requisitos legais de entrada, em razão do cidadão estrangeiro estar indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen ou indicado para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações de estrangeiros, ou ainda, por constituírem perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como, de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação.

Durante o ano de 2023, a esmagadora maioria das recusas de entrada comunicadas à IGAI pelas autoridades visaram cidadãos nacionais do Brasil (107 casos), seguindo-se Angola (21 casos) a Guiné-Bissau e Senegal *ex-aequo* (18 casos), Marrocos (17 casos), Índia (16 casos), S. Tomé e Príncipe (14 casos) e Venezuela (10 casos). Os restantes casos apresentam números abaixo de dez.

Figura 3: Países de origem de cidadãos aos quais foi recusada entrada em 2023



Fonte: SEF. PSP. AFMONIT-IGAI. Dados atualizados em 2024.02.24

3. RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

3.1 Operações de retorno

A execução dos retornos forçados de cidadãos estrangeiros foi da competência do SEF até outubro de 2023, tendo essa incumbência sido transferida para a Polícia de Segurança Pública (PSP) e para a Guarda Nacional Republicana (GNR) com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2021 de 12 de novembro que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafetação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.os 53/2008, de 29 de agosto, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, e 49/2008, de 27 de agosto, e revogando o Decreto -Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro e do Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho que cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.

P. (AIMA, I. P.), a qual sucedeu ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo, e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P..

Assim, em 2023 até ao final do mês de outubro, coube às Direções Regionais e Núcleos Regionais de Afastamentos do SEF a organização das necessárias operações de retorno tendentes à materialização do afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional sobre os quais incidem decisões legais nesse sentido, quer sejam proferidas pela autoridade administrativa, quer sejam proferidas por autoridade judiciária competente. Após aquele momento, essa responsabilidade foi assumida pelas Forças de Segurança.

3.2 Modalidades das operações de retorno

As operações de retorno assumem modalidades de ação diferenciadas. E a diferenciação é adotada pela autoridade responsável pelo retorno, tomando em especial consideração, entre outros aspetos considerados em cada caso concreto, o perfil do cidadão afastado.

Assim, as operações de retorno podem assumir duas modalidades:

- Escolta até embarque: consiste na recolha do cidadão alvo do afastamento no local em que se encontra instalado²⁸, na condução do mesmo ao aeroporto de partida e no seu embarque na respetiva aeronave;
- Escolta até ao país de destino: consiste na recolha do cidadão alvo do afastamento no local em que se encontra instalado, na condução do mesmo ao aeroporto de partida, no seu acompanhamento até ao país de destino e na sua entrega à autoridade de fronteira local.

A materialização de cada modalidade de ação está subordinada a vários fatores, designadamente à avaliação de risco que incide sobre o cidadão afastando, à pertença ou não a grupo considerado vulnerável e com a circunstância de se verificar aceitação ou rejeição da decisão de afastamento que recaiu sobre o cidadão visado.

Na modalidade de ação em que a escolta termina com o embarque do cidadão afastando na respetiva aeronave²⁹, tal significa, por um lado, que o cidadão não manifestou oposição à medida de afastamento que lhe foi aplicada e, por outro lado, que a avaliação de risco realizada pela autoridade responsável pelo afastamento foi favorável à dispensa de escolta policial até ao país de destino.

²⁸ Por norma o cidadão afastando encontra-se instalado em estabelecimento prisional ou em centro de instalação temporário ou espaço equiparado.

²⁹ O término efetiva-se após o fecho da aeronave.

Em ambas as modalidades, aquando da preparação de cada operação de retorno, a autoridade responsável pelo afastamento notifica a respetiva companhia aérea sobre o voo em que pretende realizar afastamento de cidadão(s) estrangeiro(s), bem como, dos exatos termos em que a operação se irá desenrolar.

No caso da opção pela operação de retorno com escolta até ao embarque³⁰, a equipa encarregada da operação de retorno, no dia da viagem, recolhe o cidadão afastando no local em que se encontra instalado e transporta-o até ao aeroporto de partida, apoiando o seu embarque.

Em momento prévio ao embarque, a equipa encarregada da operação de retorno estabelece contacto com o comandante e/ou tripulação do voo, no sentido da apresentação do cidadão afastando e da entrega dos seus documentos pessoais e de viagem, com o pressuposto de os mesmos serem devolvidos ao cidadão no final da viagem.

O embarque do cidadão afastando é, em regra, realizado antes dos restantes passageiros, sendo que os membros da equipa encarregada da operação de retorno aguardam no local até ao encerramento das portas e início dos procedimentos de descolagem da aeronave, garantindo, assim, que o cidadão segue o seu destino.

Quando a operação de retorno assume a modalidade de escolta até ao país de destino, significa que, por força dos diferentes tipos de risco que o cidadão representa, há necessidade de o mesmo ser acompanhado durante toda a viagem de retorno. Nestes casos, as autoridades acompanham o cidadão afastando até ao país de destino e, aqui chegados, estabelecem contacto com as autoridades de fronteira locais, para as quais transferem a custódia do cidadão e respetiva documentação de identificação e de viagem.

3.3 Retorno em função do tipo de decisão

Considerando as duas tipologias decisórias admissíveis, a decisão administrativa (PAC)³¹ e a decisão judicial (PEJ)³², de entre os afastamentos realizados em 2023, 50 basearam-se em decisão de autoridade administrativa (menos 29 que no ano de 2022) e 69 tiveram respaldo em decisão de autoridade judiciária competente (menos 15 que no ano de 2022).

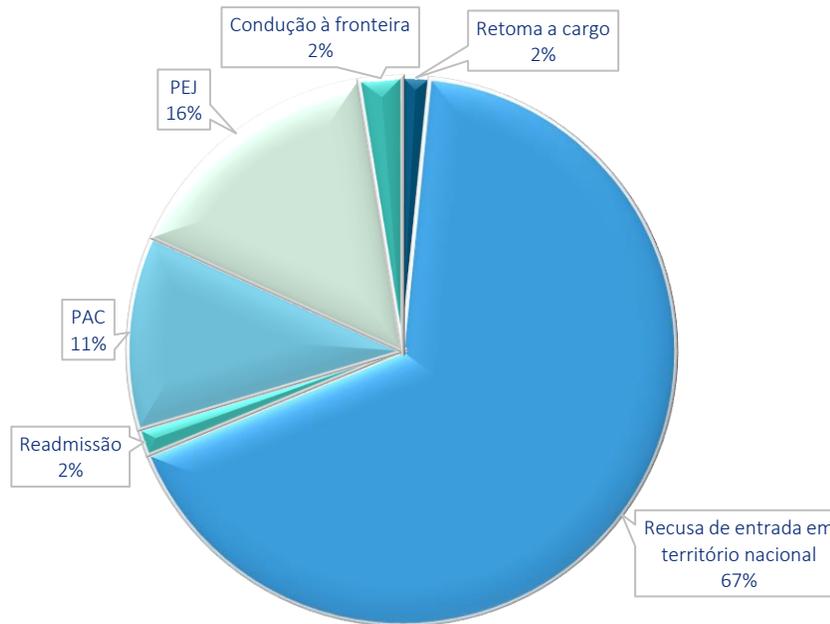
Verificaram-se ainda 295 comunicações de recusa de entrada em território nacional, 7 retomas a cargo, 7 readmissões, 11 conduções à fronteira.

³⁰ Esta opção implica que a companhia aérea não manifeste oposição, circunstância que ocorre na grande maioria dos casos.

³¹ Ordenada pela autoridade administrativa, anteriormente o diretor-nacional do SEF e agora o Conselho Diretivo da AIMA.

³² Ordenada por autoridade judiciária competente.

Figura 4: Tipologia do procedimento conducente ao abandono do território nacional (2023)



Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

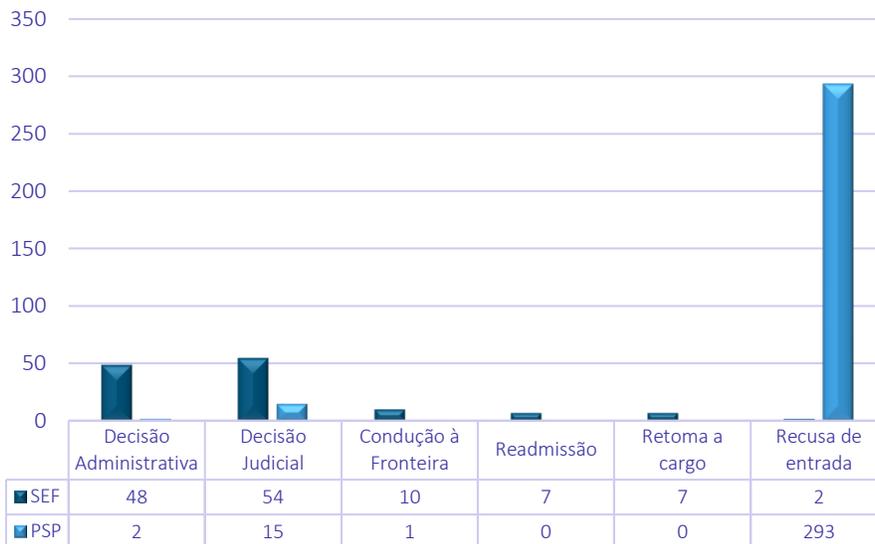
3.4 Distribuição das tipologias por autoridade nacional comunicante

Como já mencionado anteriormente, o SEF manteve-se como única autoridade nacional responsável pela gestão de processos de retorno durante a maior parte do ano de 2023, tendo transferido essas responsabilidades para as Forças de Segurança no final do mês de outubro desse ano.

Após esse período, as comunicações para registo na plataforma AFMONIT passaram para a PSP e GNR, tendo a PSP sido a responsável por todas as comunicações feitas à IGAI após a transição de competências.

Durante o ano de 2023 a GNR não procedeu a qualquer comunicação enquadrável nos critérios do presente relatório.

Figura 5: Tipologia do procedimento por autoridade comunicante (2023)

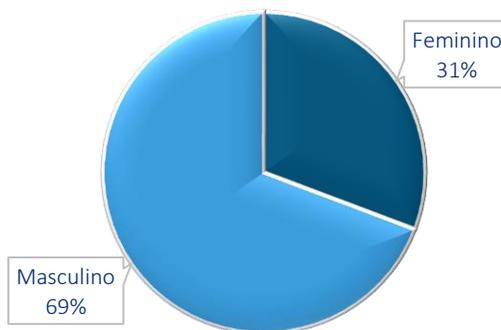


Fontes de Dados: SEF, PSP, GNR, IGAI, AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

3.5 Comunicações de retorno em função do género

No que respeita ao género, as autoridades comunicaram à IGAI recusas e afastamentos de 304 cidadãos do sexo masculino (69%) e 135 do sexo feminino (31%), o que apesar do acréscimo nas duas categorias, manteve a proporção registada no ano de 2022.

Figura 6: Comunicações por Sexo 2023



Fontes de Dados: SEF, PSP, GNR, IGAI, AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

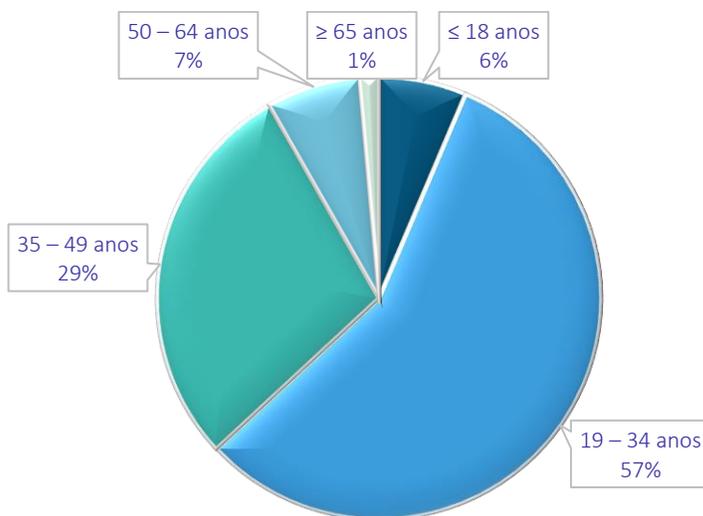
As tendências verificadas anteriormente confirmam-se. Continua a verificar-se que as diversas modalidades de afastamento apresentam sempre uma maioria de afastandos do sexo masculino, fenómeno cuja explicação foi avançada no RAMRF 2022.

3.6 Comunicações de retorno em função da idade

Na sequência do que foi referido nos relatórios de 2021 e 2022, o critério em vigor divide os sujeitos em 5 agrupamentos, a saber, pessoas com idade igual ou inferior a 18 anos, pessoas com idades compreendidas entre os 19 e os 34 anos, pessoas com idades compreendidas entre os 35 e os 49 anos, pessoas com idades compreendidas entre os 50 e os 64 anos e, finalmente, pessoas com idades iguais ou superiores a 65 anos.

Os menores de 18 anos são pessoas que, por norma, acompanham outras pessoas sujeitas a medidas de afastamento do território nacional.

Figura 7: Comunicações de afastamento por faixa etária 2023

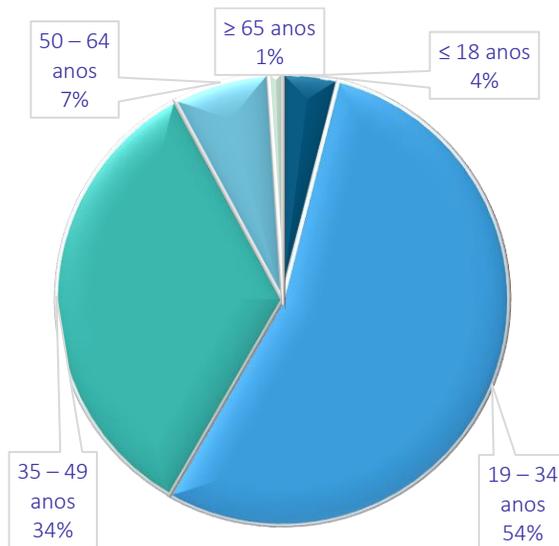


Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

Em 2023 os afastandos com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram 57% dos sujeitos sendo a faixa etária que mais cresceu, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com de 29%, segmento que mais decresceu desde 2022.

Esta distribuição acompanha a tendência verificada nas estatísticas relativas às migrações em que as faixas etárias representativas da força de trabalho são, obviamente, as mais significativas.

Figura 8: Distribuição etária acumulada dos afastandos 2017-2023

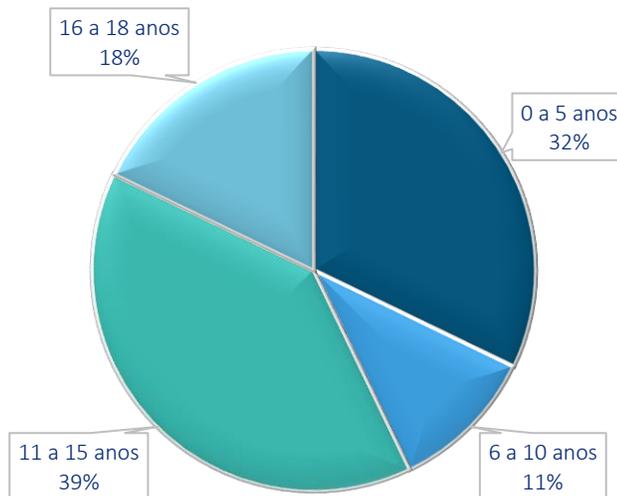


Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

Observando os valores acumulados ao longo do período entre 2017 e 2023 (inclusivamente), é possível concluir que o ano de 2023 manteve a tendência dos anos anteriores no que respeita à distribuição etária dos afastandos.

O grupo de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 18 também aumentou significativamente em comparação com o ano de 2022. Este aumento deveu-se ao registo de mais pessoas a quem, viajando em família, foi recusada entrada em Portugal.

Figura 9: Distribuição de idades na faixa etária compreendida entre os 0 e os 18 anos (2023)



Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

3.7 Comunicações de retorno dos países de destino

Durante o ano de 2023 verificou-se uma grande variedade de origens entre os cidadãos estrangeiros afastados, mas o Brasil, à semelhança dos anos anteriores, continuou a predominar, constituindo 38% dos destinos dos cidadãos sujeitos a medidas de afastamento.

Este facto, é coerente com os dados estatísticos disponíveis sobre as origens da população imigrante e população estrangeira com estatuto legal de residente, verificando-se proporcionalidade entre as diversas dimensões.

No ano de 2022 os dez países com mais cidadãos afastados do território nacional foram o Brasil, a Geórgia, Cabo-Verde, Índia, Albânia e Marrocos, Guiné-Bissau e Moldávia, esta última, com cinco casos. Agruparam-se na categoria “outros” todos os países com menos casos.

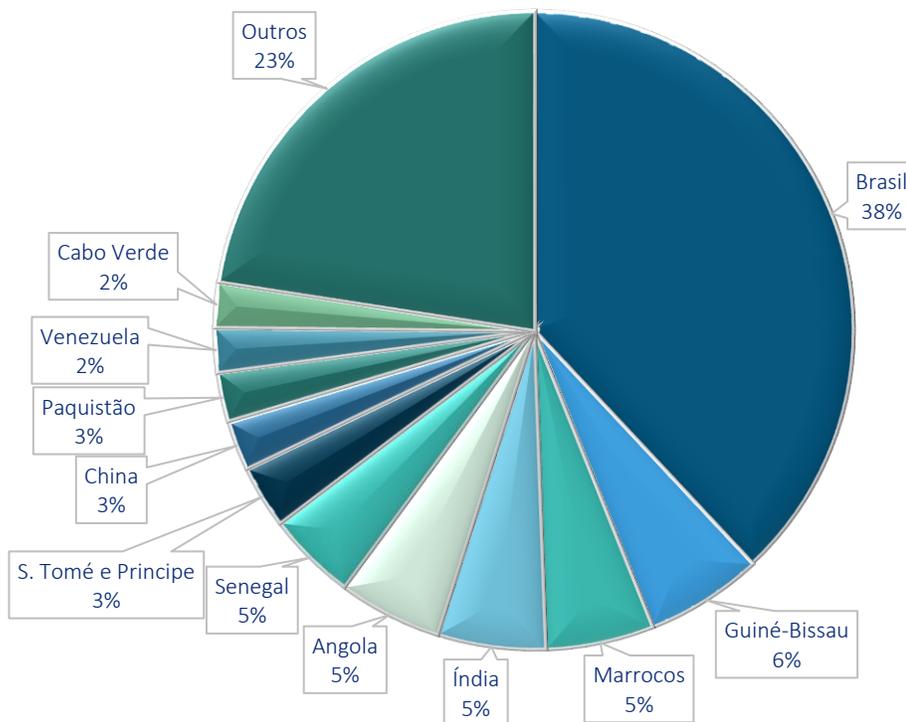
No ano de 2023 a repetição desta análise revelou algumas alterações aquela lista.

O Brasil manteve-se, logicamente, como principal país de origem das pessoas sujeitas a medidas de afastamento, facto que está intimamente relacionado com a dimensão da massa migrante com proveniência nesse país, a qual, ultrapassa largamente qualquer outra nacionalidade.

Mas se, no ano de 2022 sinalizaram-se mais casos de cidadãos de nacionalidade indiana e argelina, que tinham tido menor expressão nos anos anteriores, já em 2023 ambos os países mantiveram essa representatividade, tendo a Índia subido significativamente nos casos de retorno.

Por outro lado, nacionais do Senegal, São Tomé e Príncipe, China, Paquistão e Venezuela entraram para a lista dos dez principais destinos de cidadãos afastados.

Figura 10: Afastamentos por país de destino 2023



Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

Ao longo dos anos em que a IGAI tem vindo a monitorizar retornos forçados, apesar da constância do Brasil como país preponderante pelas razões já avançadas, têm surgido alterações entre outros países.

É difícil, a partir dos dados existentes, fazer leituras sobre as causas destas alterações. Recorda-se que a análise ocorre exclusivamente sobre os dados dos retornos e não sobre outros mais amplos que revelam em maior detalhe a origem das populações migrantes, as suas motivações, o seu grau de integração social, laboral e cultural, entre outros.

Figura 11: Principais Países de Destino em 2023 e respetivo registo em anos anteriores

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Brasil	115	119	90	121	102	143	89	167
Geórgia	9	13	5	10	...	9	21	6
Cabo Verde	47	29	25	20	18	14	15	10
Índia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9	24
Albânia	...	13	15	19	15	24	8	6
Marrocos	25	17	10	...	15	4	8	24
Guiné-Bissau	21	9	19	7	...	18	6	26
Moldávia	...	...	9	...	...	11	5	2
Colômbia	...	14	...	7	...	7	3	1
Angola	13	...	8	11	...	6	3	23
Ucrânia	25	...	...	8	...	4	3	2
Argélia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3	6
Senegal	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20
S. Tomé e Príncipe	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14
China	n.a.	11						
Paquistão	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11
Venezuela	n.a.	10						

Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

Em termos acumulados, desde 2016 até 2023 os países com maiores taxas de retorno foram os da tabela seguinte, confirmando mais uma vez a preponderância do Brasil.

Figura 12: Dez Principais Países de Origem entre 2016 - 2022 e 2016 - 2023 (valores acumulados)

2016-2022			2016-2023		
1.º	Brasil	779	1.º	Brasil	946
2.º	Cabo Verde	168	2.º	Cabo Verde	178
3.º	Marrocos	79	3.º	Guiné-Bissau	106
4.º	Ucrânia	40	4.º	Marrocos	103
5.º	Guiné-Bissau	80	5.º	Albânia	100
6.º	Angola	41	6.º	Geórgia	73
7.º	Geórgia	67	7.º	Angola	64
8.º	Albânia	94	8.º	Ucrânia	42
9.º	Venezuela	62	9.º	Índia	33
10.º	Moldávia	25	10.º	Colômbia	32

Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.24

Figura 13: Indicadores de Integração de Migrantes – Principais nacionalidades 2019-2020

Principais nacionalidades	2019		Principais nacionalidades	2020	
	n.º	%		n.º	%
Brasil	151304	25,6	Brasil	183993	27,8
Cabo Verde	37436	6,3	Cabo Verde	36609	5,5
Reino Unido	34358	5,8	Reino Unido	46238	7
Roménia	31065	5,3	Roménia	30052	4,5
Ucrânia	29718	5	Ucrânia	28629	4,3
China	27839	4,7	China	26074	3,9
Itália	25408	4,3	Itália	28159	4,3
França	23125	3,9	França	24935	3,8
Angola	22691	3,8	Angola	24449	3,7
Guiné-Bissau	18886	3,2	Guiné-Bissau		
			Índia	24550	3,7
Subtotal	401830	67,9	Subtotal	453688	68,5
Total de estrangeiros	590348	100	Total de estrangeiros	662095	100

Figura 14: Indicadores de Integração de Migrantes – Principais nacionalidades 2021-2022

Principais nacionalidades	2021		Principais nacionalidades	2022	
	n.º	%		n.º	%
Brasil	204694	29,3	Brasil	239744	30,7
Cabo Verde	34093	4,9	Cabo Verde	36748	4,7
Reino Unido	41932	6	Reino Unido	45218	5,8
Roménia	28911	4,1	Roménia		
Ucrânia	27195	3,9	Ucrânia	25445	3,3
China	22782	3,3	China		
Itália	30819	4,4	Itália	34039	4,4
França	26719	3,8	França		
Angola	25802	3,7	Angola	31761	4,1
Guiné-Bissau			Guiné-Bissau	23737	3
Índia	30251	4,3	Índia		
			Nepal	23839	3
Subtotal	473198	67,7	Subtotal	460531	59
Total de estrangeiros	698887	100	Total de estrangeiros	781915	100

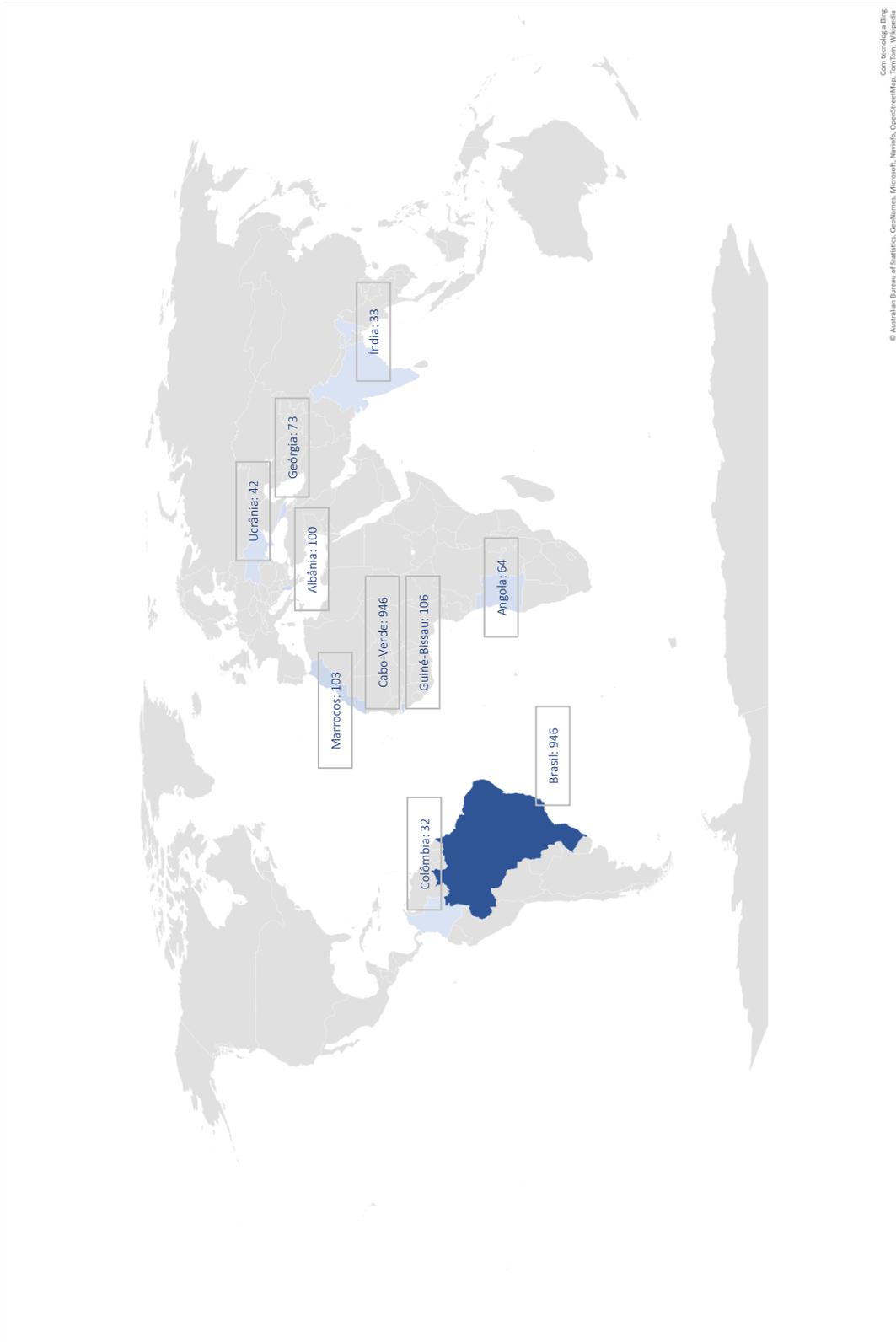
Fontes de Dados dos quadros Figura 13 e Figura 14: Relatório Estatístico Anual 2021 do Alto Comissariado para as Migrações com dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, p.30 e Relatório Estatístico Anual 2023 da AIMA, OM, p.58.

A Venezuela e a Moldávia saíram do grupo dos dez principais destinos, ficando a Índia e a Colômbia nos respetivos lugares. Tal como já foi feito no RAMRF 2022, salienta-se a importância de uma leitura comparativa

destes dados, desde logo, com os Indicadores relativos às migrações, em especial, no que respeita à nacionalidade dos imigrantes que escolhem Portugal como destino.

A comparação permite estabelecer com facilidade relações de proporcionalidade entre esses dados, como adiante se demonstra nos quadros figuras 13 e 14 onde se apresenta a evolução e variação das 10 principais nacionalidades estrangeiras residentes com situação regularizada, numericamente mais representadas em Portugal entre 2019 e 2023.

Figura 15: Dez Principais Países de Destino entre 2016 e 2023 (valores acumulados).



Fontes de Dados: SEF, IGAI, AFMONIT. Dados atualizados em 2024.02.28

4. MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

4.1 Da monitorização – Considerações gerais

Nos termos do respetivo regulamento³³, a monitorização assume duas modalidades de ação: presencial e/ou documental.

A monitorização presencial consubstancia-se no efetivo acompanhamento e observação dos procedimentos que envolvem a execução dos afastamentos de cidadão estrangeiro, levados a efeito por equipas de profissionais das autoridades nacionais encarregadas da sua execução. Assim, a ação de monitorização presencial inicia-se no local de instalação do cidadão afastando - estabelecimento prisional ou centro de instalação temporária ou espaço equiparado - e termina quando as autoridades dão por finalizados os procedimentos inerentes à operação. Consoante a modalidade da operação, os procedimentos das autoridades podem cessar em território nacional, após o embarque do cidadão afastando e fecho de portas da aeronave, ou no país de destino, após entrega do cidadão às autoridades de fronteira locais.

Neste contexto, a monitorização visa, além do escrutínio aos formalismos legais inerentes, acompanhar a operação e apreciar os procedimentos adotados pelos profissionais das autoridades no que concerne, fundamentalmente, à adoção de medidas restritivas e aplicação de meios coercivos em termos de admissibilidade, oportunidade e proporcionalidade circunstanciais, bem como os comportamentos que possam colidir com os princípios inerentes ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Refira-se que a monitorização presencial implica, concomitante e necessariamente, a vertente documental subjacente a cada operação de retorno. É com base na informação prévia remetida à IGAI que os monitores promovem, de acordo com determinados critérios, tal como a vulnerabilidade no cidadão afastando³⁴, género, tipo de decisão³⁵ e país de destino, a decisão de monitorização presencial de determinadas operações de retorno.

No que tange à vertente documental da monitorização, esta compreende, essencialmente, a certificação de que há, para cada cidadão estrangeiro afastando, decisão legal de afastamento – proveniente

³³ Artigo 15.º do regulamento aprovado pelo Despacho (MAI n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015).

³⁴ Menores, menores não acompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, grávidas, idosos portadores de doenças graves ou 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.

³⁵ Decisão judicial (de autoridade judiciária competente) ou decisão administrativa (da AIMA I.P.).

de autoridades judiciária ou administrativa competentes - e comprovação de que o cidadão foi sujeito, e nos devidos termos, às subjacentes notificações legais³⁶.

De um modo geral, nas ações de monitorização presencial que os monitores da IGAI levaram a efeito sobre operações de retorno realizadas pelas autoridades, observaram-se procedimentos adequados e em linha com as boas práticas europeias preconizadas, designadamente pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais, pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias e pela Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX).

Como já indicado a IGAI não monitoriza apenas as operações de retorno em sentido restrito, estendendo a sua atividade a outras ações de acompanhamento ou exclusão de cidadãos estrangeiros do território nacional, como sejam (1) as que se desenrolam na sequência de recusas de entrada em território nacional de cidadãos de países terceiros que não reúnam as condições documentais e regulamentares para poderem entrar e permanecer em Portugal; quando, (2) no âmbito de um procedimento gerado a partir de um pedido de proteção internacional do cidadão estrangeiro que vise ou que se considere ser da responsabilidade de outro Estado membro, de acordo com o previsto no Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, levando a que se solicite às respetivas autoridades a receção do cidadão estrangeiro; (3) os que se encontrem irregularmente em território nacional comprovando-se que provêm de outro Estado Membro que os readmite para seu processamento e, ainda; (4) os que são conduzidos à fronteira para cumprimento de ordem de abandono do território nacional proferida por autoridade administrativa.³⁷

Em todos estes casos a IGAI deve tomar conhecimento das decisões e dos preparativos que afetam os cidadãos estrangeiros de modo a analisar cada processo e decidir ou não pela monitorização presencial.

Durante o ano de 2023 a IGAI operou com um efetivo total de 11 inspetores, pessoal que dispôs para a execução de todas as atribuições da organização, executando as tarefas processuais disciplinares, auditorias, inspeções a instalações e serviços policiais, inspeções a centros de instalação temporária e espaços equiparados, ações de formação e sensibilização, produção de conferências monitorização de ações policiais programadas e monitorizações de retornos forçados nacionais e no âmbito da União Europeia³⁸.

³⁶ O cidadão terá de ser notificado, obrigatoriamente, 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 e na lista nacional de pessoas inadmissíveis.

³⁷ É a contagem das comunicações de todas estas situações que contabilizou 205 casos em 2022 e 439 em 2023.

³⁸ A propósito desta fragilidade, o Relatório em Anexo à Decisão de Execução da Comissão que estabelece o relatório de avaliação de 2022 relativo à aplicação por Portugal do acervo de Schengen no domínio do regresso (ref.ª Bruxelas, 11.12.2023 C(2023) 3800 final) refere que “o número limitado de inspetores disponíveis em Portugal, o prazo de notificação (de dois a cinco dias), juntamente com as

Figura 16: Comunicações e monitorizações. Variação anual 2016 - 2023



Fontes de Dados: SEF.PSP.GNR. AFMONIT-IGAI. Dados atualizados em 2024.02.22

Durante o ano de 2022 havia-se registado uma redução do número de monitorizações que acompanhou o decréscimo de comunicações, tendo a IGAI controlado presencialmente 16,5% dos casos comunicados pelo SEF.

Já no ano de 2023 o aumento exponencial de comunicações³⁹ levou a uma quebra percentual das monitorizações da IGAI, apesar de terem sido feitas mais monitorizações que no ano anterior.

limitações operacionais impostas pelo procedimento adotado para adquirir os bilhetes de avião, limita seriamente a possibilidade de fiscalizar os regressos forçados. Consequentemente, o rácio das operações fiscalizadas é muito reduzido (...)" (p. 17).

³⁹ Facto cujas razões já foram explicadas anteriormente.

Figura 17: Evolução percentual das monitorizações presenciais 2016-2023



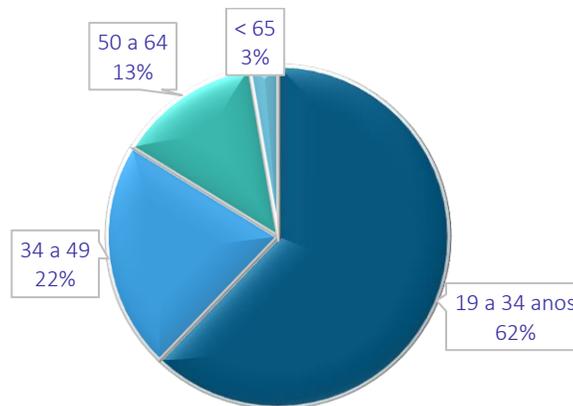
Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR. AFMONIT-IGAI. Dados atualizados em 2024.02.22

Em 2023, os monitores da IGAI realizaram 37 ações de monitorização presencial aumentando a sua ação em 3 casos. Todas as monitorizações disseram respeito a operações até ao embarque ou até ao destino por via aérea.

4.2 Monitorização em função da idade

Como já referido, em 2023 os cidadãos afastados com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram 62% dos sujeitos, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com 22%.

Figura 18: Monitorizações por faixa etária em 2023



Fontes de Dados: SEF. SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

4.3 Monitorização em função do género

A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 35,1% por cidadãos do sexo feminino, valor equilibrado com o universo de afastamentos executados (13 em 37 casos), o que representou um acréscimo de 15% em relação ao ano de 2022.

Figura 19: Monitorizações por género 2016-2023



Fontes de Dados: SEF. PSP. GNR AFMONIT-IGAI. Dados atualizados em 2023.02.24

5. Outras atividades da IGAI relativas aos retornos forçados

Durante o ano de 2023, a IGAI incrementou a sua colaboração com o mecanismo europeu de monitorização de retornos forçados, participando em várias iniciativas.

No dia 15 de março de 2023 a IGAI fez-se representar no *1st Network meeting of the Pool of forced-return monitors*, realizado pela Frontex em Varsóvia, evento que contou também com a participação do Concelho da Europa, da *Churches Commission for Migrants in Europe*, a *European Network of National Human Rights Institutions*, do Ombudsman Europeu, da Agência Europeia para o Asilo (EUAA), do *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) da Alemanha, do *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), da Organização Internacional para as Migrações (IOM / OIM), do *Garante Nazionale Privati Libertà* de Itália, do Ombudsman Independente da Grécia, do Alto Comissariado para os Refugiados (UNHCR) e do representante para a Europa do Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas (OHCHR).

Entre os dias 3 e 7 de julho de 2023 a IGAI participou com 5 formandos no Curso para Monitores de Retornos Forçados (FreM), formação da agência Frontex realizada no Centro de Formação Especializada (*Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG*) da Guarda de Fronteiras Polaca (*Komenda Główna Straży Granicznej*) situado em Lubán.

Com esta formação concluída com sucesso por todos os formandos da IGAI, a Inspeção aumentou a sua capacidade para apoiar a atividade de monitorização de retornos forçados da União Europeia.

No ano de 2023, os monitores da IGAI participaram em 9 operações de retorno organizadas por outros Estados-Membros no âmbito da Frontex, duas das quais foram canceladas antes do embarque.

Figura 20: Monitorizações por membros da IGAI inscritos no Pool da Frontex em 2023

2023 Mês	Tipo	EM organizador	País(es) de Destino	Conclusão
fev.	JRO	Alemanha	Nigéria.	Cancelada
mar.	JRO	Alemanha	Nigéria.	Concluída
abr.	JRO	Bélgica	República Democrática do Congo.	Concluída
ago.	CRO	França	Albânia.	Concluída
	NRO	Alemanha	Tunísia.	Concluída
out.	NRO	Alemanha	Albânia.	Concluída
	JRO	Alemanha	Moldova e República da Macedónia do Norte.	Concluída
	CRO	Alemanha	Geórgia.	Cancelada
nov.	NRO	França	Albânia.	Concluída

Fonte: IGAI com dados transmitidos à Frontex.

6. Avaliação da atividade das entidades responsáveis por executar os retornos forçados

Durante o ano de 2023 a IGAI não detetou falhas ou erros relevantes durante as ações de afastamento que monitorizou.

Porém, não deixam de se sinalizar aspetos que podem ser objeto de melhoria, a saber:

- ***A inexistência de doutrina interna clara relativamente ao uso de meios coercivos em operações de retorno:*** Este aspeto já vinha sendo objeto de sinalização quando o SEF era a autoridade nacional responsável pela execução de operações de retorno. A transição destas responsabilidades para a Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana é uma oportunidade para a correção deste aspeto, aproveitando o conhecimento e doutrina já estabelecida para outros casos com as necessárias adaptações. Entende-se benéfico clarificar e generalizar doutrina e procedimentos mais detalhados sobre o modo de aplicar meios de contenção e coerção em operações de retorno.
- ***Queixas dos cidadãos afastados relativamente ao procedimento de saída dos Estabelecimentos Prisionais:*** Registaram-se várias situações em que os cidadãos sujeitos a medidas de afastamento

em cumprimento de pena acessória decretada em sentença criminal se queixam do facto de lhes desaparecerem bens no processo de desembaraço nos Estabelecimentos Prisionais antes da entrega às autoridades responsáveis pela escolta e afastamento. Estas situações têm sido registadas em relatório de monitorização e comunicadas à DGRSP.

- ***Apresentação de Relatórios em formulários não pertencentes às autoridades nacionais competentes para a execução de retornos forçados:*** Sendo uma atribuição deferida a partir de outubro de 2023 às forças de segurança sob tutela do Ministério da Administração Interna, todo o expediente criado e transmitido relativamente ao retorno de cidadãos faz-se em expediente próprio da PSP e da GNR.

Releva-se o profissionalismo quer dos inspetores do SEF, quer dos polícias da PSP, observado no decurso das ações de afastamento que se concretizaram durante o ano de 2023.

A sensibilidade, o cuidado e o bom-senso destes profissionais mantém-se como o aspeto fundamental que garante o conforto aos afastados durante o procedimento de retorno. À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, observaram-se situações em que foram os agentes de autoridade que, de forma espontânea, apoiaram os cidadãos estrangeiros com a oferta de dinheiro e a aquisição de bens essenciais para que pudessem continuar viagem uma vez chegados ao país de destino. Estas e outras condutas são reveladoras de respeito e de sensibilidade para a proteção dos direitos e promoção da dignidade dos cidadãos afastados, mas recordam que os mesmos têm frequentemente necessidades sociais urgentes para as quais deve existir uma solução programada que não pode, certamente, passar pela demonstrada boa-vontade e compaixão dos membros das escoltas.

7. Ensinamentos colhidos pela IGAI

Ao longo do ano de 2023 a IGAI continuou reforçou o seu conhecimento em relação às fragilidades especiais dos cidadãos estrangeiros reclusos sujeitos a medidas de retorno forçado por decisão judicial, o estreitamento da colaboração com a DGRSP e a comunicação com a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, continuará a ser tida como solução adequada ao encaminhamento de situações que afetam os cidadãos afastados, mas que resultam de situações prévias à receção dos cidadãos pelas escoltas das autoridades nacionais competentes para o afastamento.

As alterações legislativas que fizeram transitar os procedimentos de afastamento coercivo (decisões administrativas) para a AIMA I.P. têm tido impacto no modelo operacional e na intensidade do trabalho das forças de segurança, em particular a Polícia de Segurança Pública, organismo a quem compete o controlo de fronteiras aéreas e a segurança aeroportuária, parecendo relevante analisar em que medida o modelo de ação se pode tornar mais eficiente e eficaz sem ferir os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos estrangeiros e sem comprometer a segurança nacional e comunitária.

O volume de recusas de entrada de cidadãos de países terceiros nessas fronteiras aliado ao recurso que muitos cidadãos fazem a pedidos de proteção internacional é algo que deve merecer também profunda reflexão, considerando que os CIT e EECIT não foram criados, nem possuem a infraestrutura necessária para servirem de local para a espera de requerentes de asilo.

8. Alterações politico-legislativas

As alterações ao sistema português de controlo de fronteiras pontuaram a agenda política a partir de 2021, prosseguindo em 2022 com a publicação dos diplomas que se apresentam de seguida:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021 de 8 de abril de 2021 que prevê a redefinição das atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Lei n.º 73/2021 de 12 de novembro que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafetação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.os 53/2008, de 29 de agosto, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, e 49/2008, de 27 de agosto, e revogando o Decreto -Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.
- Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro que prorroga o prazo de entrada em vigor da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafetação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Lei n.º 11/2022, de 6 de maio que altera o prazo de produção de efeitos da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras.
- Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto que altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

- Decreto Regulamentar n.º 4/2022, de 30 de setembro que altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional.
- Declaração de Retificação n.º 27/2022, que retifica a Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Em 2023 a trajetória de alterações político-legislativas manteve-se, sendo publicados os seguintes diplomas relevantes com impacto no sistema de controlo de entrada de pessoas em território nacional e na União Europeia:

- Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho que cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), a qual sucedeu ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo, e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P., procedendo ainda a alterações a 27 outros diplomas legais.
- Lei n.º 53/2023, de 31 de Agosto que transpõe a Diretiva (UE) 2021/1883, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, alterando as Leis n.os 23/2007, de 4 de julho, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, 27/2008, de 30 de junho, e 73/2021, de 12 de novembro.

CONCLUSÕES

No período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2023 foram feitas 439 comunicações relativas às diversas modalidades de recusa de entrada e afastamento de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia. Considerando a tipologia decisória em que se basearam os afastamentos, 69 resultaram de decisão de autoridade judiciária e 50 têm respaldo em decisões de caráter administrativo, número que decaiu, em especial, nos últimos meses da atividade do SEF.

No que respeita ao género, as autoridades comunicaram à IGAI recusas e afastamentos de 304 cidadãos do sexo masculino (69%) e 135 do sexo feminino (31%), o que apesar do acréscimo nas duas categorias, manteve a proporção registada no ano de 2022.

No que respeita à monitorização das operações de retorno, a IGAI realizou 37 ações de monitorização presencial.

A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 35,1% por cidadãs do sexo feminino, valor equilibrado com o universo de afastamentos executados (13 em 37 casos), o que representou um acréscimo de 15% em relação ao ano de 2022.

No que respeita às nacionalidades dos cidadãos estrangeiros afastados, confirma-se, mais uma vez, a preponderância do Brasil, coerente com o peso dessa nacionalidade no contexto dos cidadãos migrantes.

Nas operações monitorizadas presencialmente, não se recorreu ao uso da força muscular nem ao recurso a meios coercivos contra os cidadãos afastados.

Não obstante, sente-se a necessidade de clarificar e generalizar doutrina e procedimentos mais detalhados sobre o modo de aplicar meios de contenção e coerção nos casos em apreço.

Durante o ano de 2023, a IGAI não registou durante as suas monitorizações ocorrências de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados, verificando-se a plena integração dos padrões legais comunitários e nacionais por parte das autoridades competentes para a sua execução.

Fev. 2023

Lisboa e Inspeção-Geral da Administração Interna,

O Relator



Luís Filipe Guerra

Inspetor