



Relatório do EASO sobre o Asilo 2020

Relatório Anual sobre a
Situação do Asilo na
União Europeia



Sumário Executivo



Relatório do EASO sobre o Asilo 2020

Relatório Anual sobre a Situação do Asilo na União Europeia

SUMÁRIO EXECUTIVO

SUPPORT IS OUR MISSION

Imagem da capa: UN Photo/Eskinder Debebe
Ícones e ilustrações: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, 2020
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

É necessário obter autorização junto dos detentores dos direitos de autor para a utilização ou reprodução de fotografias ou outro material que não esteja protegido pelos direitos de autor do EASO.

ISBN 978-92-9485-541-1
DOI 10.2847/176070
Número de catálogo BZ-04-20-293-PT-N

Prefácio

Com a Europa a registar novamente um aumento do número de pedidos de proteção internacional em 2019 (pela primeira vez desde 2015), o asilo continua a ser altamente prioritário na agenda política da UE. Uma vez que as tendências se alteram ao longo do tempo, continuamos a trabalhar em conjunto para proporcionar soluções adequadas às pessoas que necessitam de proteção mantendo, simultaneamente, a integridade dos sistemas de asilo nacionais.

A edição de 2020 do *Relatório do EASO sobre a Situação do Asilo* oferece uma panorâmica concisa e completa das principais evoluções na proteção internacional e no funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Para elaborar o seu relatório emblemático, o EASO recolhe e analisa informações de um vasto conjunto de fontes fidedignas para proporcionar uma visão aprofundada das alterações e melhorias políticas ao longo do ano, ao mesmo tempo que sublinha os desafios por resolver.



Uma vez que em 2020 o EASO celebra o seu 10.º aniversário, somos lembrados da importância cada vez maior da agência na prestação de assistência operacional e técnica em matéria de asilo aos países da UE+. A informação produzida pelo EASO é vital para permitir aos decisores políticos tomarem decisões informadas, para ajudar os países a lidarem com um cenário em constante mudança de padrões migratórios e para capacitar as administrações nacionais na tramitação, caso a caso, de um fluxo contínuo de pedidos.

Aguardamos com expectativa a adoção há muito esperada de um novo regulamento para a Agência da União Europeia para o Asilo, que transformará o EASO numa agência da UE de pleno direito, reforçará a sua função e alargará o seu mandato. Enquanto centro de conhecimentos especializados em matéria de asilo, o EASO continuará a prestar apoio orientado para o serviço, imparcial e transparente para a aplicação eficaz do SECA.

Estou grata pela colaboração contínua com todos os nossos parceiros para sistemas de asilo comuns, transparentes e sustentáveis na Europa. Sistemas eficientes conseguem responder rapidamente aos padrões em mudança nos fluxos migratórios e assegurar um processo claro, justo e digno a cada requerente de proteção internacional. Já estamos a assistir ao surgimento em 2020 de situações mundiais e nacionais que podem levar a que mais pessoas procurem refúgio. Agora, mais do que nunca, temos de continuar a trabalhar para um sistema de asilo europeu verdadeiramente comum, alcançando convergência na resposta às necessidades de proteção internacional e mostrando solidariedade com os Estados-Membros que estão sujeitos a maior pressão.

Nina Gregori

Diretora Executiva
Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

Introdução

O [Relatório do EASO sobre a Situação do Asilo em 2020](#) proporciona uma panorâmica completa no domínio da proteção internacional a nível europeu e nacional. Baseado num vasto conjunto de fontes, o relatório apresenta uma breve síntese do contexto global do asilo, salienta as evoluções na União Europeia (UE) e examina as principais tendências e alterações na legislação, políticas, práticas e jurisprudência nos Estados-Membros da UE, Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça (países da UE+). O relatório incide sobre domínios importantes do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), tendo simultaneamente em conta o contexto mais amplo da migração e dos direitos fundamentais.



1. Panorâmica global do domínio do asilo em 2019



A deslocação forçada devido a conflitos, perseguição, violações dos direitos humanos, catástrofes naturais e degradação dos ecossistemas é uma realidade para milhões de pessoas no mundo que abandonam as suas casas à procura de segurança. Nos últimos anos, as principais deslocações de população foram causadas por conflitos, violência extrema e profunda instabilidade política em várias regiões do mundo.

Entre as pessoas afetadas pela deslocação, um «refugiado» por definição é alguém que foi forçado a fugir do seu país devido a um receio fundamentado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social específico ou opinião política. As «pessoas deslocadas internamente» não atravessaram a fronteira do seu país, mas podem ainda assim encontrar-se numa situação vulnerável.

No contexto da Europa, a proteção internacional engloba o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária. O último refere-se a pessoas, que não são elegíveis para o estatuto de refugiado, mas que são elegíveis para proteção porque correm o risco de danos graves, que consistem na pena de morte ou execução, tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante no país de origem; ou ameaça grave e individual contra a vida devido a violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.

Em junho de 2019, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) indicou uma população total que suscita preocupação de 79,4 milhões de pessoas, nomeadamente 20,2 milhões de refugiados, 3,7 milhões de requerentes de asilo, 531 000 refugiados regressados, 43,9 milhões de pessoas deslocadas internamente (PDI), 2,3 milhões de PDI regressadas e 3,9 milhões de apátridas que se inserem no mandato do ACNUR.

Os 6,6 milhões de refugiados da Síria perfizeram cerca de um terço da população mundial de refugiados, seguido do Afeganistão e do Sudão do Sul, com 2,7 milhões e 2,2 milhões, respetivamente. Em relação aos que procuram proteção, o maior grupo de requerentes de asilo em 2019 foram os cidadãos venezuelanos.

Os países vizinhos do epicentro de uma crise são amiúde os primeiros a acolher pessoas deslocadas. Em 2019, em termos absolutos, a Turquia foi de longe o país que acolheu os números mais elevados de refugiados, seguido do Paquistão, Uganda, Alemanha e Sudão. Em termos relativos, Líbano, Jordânia e Turquia acolheram as maiores percentagens de refugiados em relação aos tamanhos da sua população.

Uma vez que o número de pessoas deslocadas continua a aumentar a nível mundial, os governos, as organizações internacionais e as organizações da sociedade civil estão a desenvolver estratégias para responder eficazmente aos desafios complexos decorrentes da deslocação forçada. O primeiro [Fórum Global sobre Refugiados](#) realizou-se em dezembro de 2019 para monitorizar as evoluções e analisar os progressos sobre o plano de ação definido no âmbito do Pacto Global sobre Refugiados. O pacto aborda, nomeadamente, a partilha de responsabilidade, o acolhimento de refugiados e o apoio às comunidades de acolhimento de uma forma sustentável.

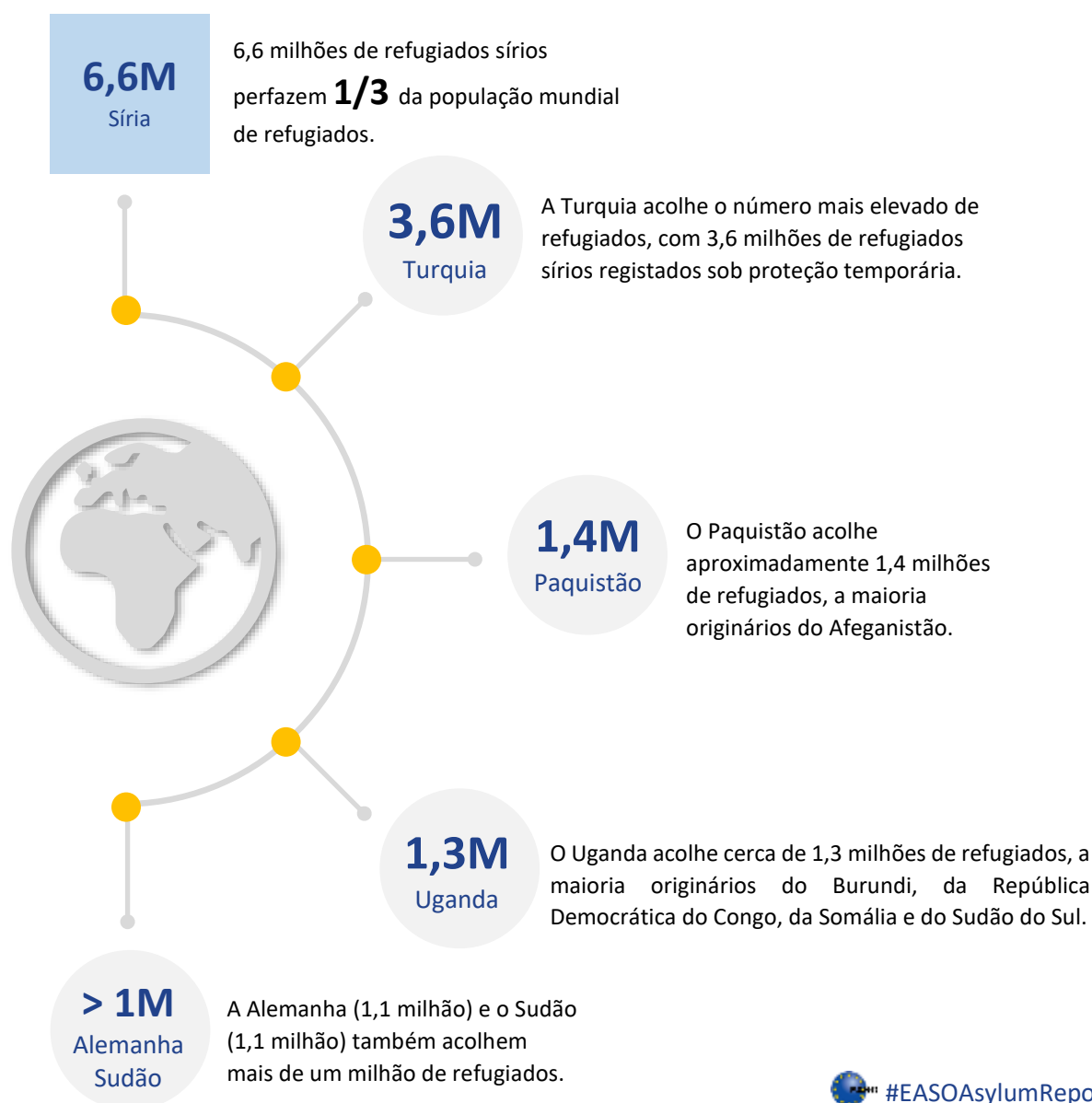
Os nacionais da Síria representaram um terço da população mundial de refugiados, com 6,6 milhões que fugiram do seu país.

Continuam a surgir novas iniciativas a nível mundial, permitindo que vários domínios da migração forçada sejam colocados em primeiro plano e abordados com audiências mais vastas. Dois tópicos que atraíram uma maior atenção em 2019 são a apatridia e a mobilidade por motivos relacionados com o clima e o ambiente.

Um aspeto muitas vezes esquecido da migração forçada, a apatridia ganhou maior destaque em 2019 dado que a extensão do problema se tornou mais evidente. Em outubro de 2019, um Segmento de Alto Nível sobre a Apatridia marcou o meio caminho da campanha #IBelong, uma iniciativa internacional lançada pelo ACNUR em 2014 para acabar com a apatridia até 2024. O evento avaliou os resultados obtidos até à data relativamente aos 10 objetivos do [Plano de ação global com vista a acabar com a apatridia](#).

Embora o impacto das catástrofes climáticas na deslocação da população não seja um fenómeno novo, está a ganhar um papel mais central no discurso humanitário, político e legislativo que envolve a deslocação. O reconhecimento crescente do impacto de fatores ambientais na mobilidade humana desencadeou debates políticos, a nível regional e mundial, para combater o seu impacto.

Percentagem de refugiados e países de acolhimento a nível mundial, 2019



 #EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Fonte: EASO e ACNUR

2. Evoluções na União Europeia



Em 2019, não se observou qualquer progresso legislativo significativo relativamente à adoção do pacote de reforma do SECA. Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu, as negociações para o pacote de reforma transitaram para a próxima legislatura. Contudo, registaram-se progressos em domínios legislativos diretamente relacionados com o asilo. Em maio de 2019, o Conselho da União Europeia adotou dois regulamentos que estabelecem um quadro para a interoperabilidade dos sistemas de informação da UE nos domínios da justiça e dos assuntos internos. Além disso, em junho de 2019, o Conselho adotou a sua posição comum parcial sobre a reformulação da «Diretiva Regresso» que foi proposta pela Comissão Europeia em setembro de 2018.

O tema do asilo permaneceu no topo da agenda política da UE em 2019. A aguardar negociações legislativas, foi realizado um trabalho considerável na aplicação de políticas e cooperação prática entre os países da UE+. A Agenda Estratégica da UE para 2019-2024, que foi adotada pelo Conselho Europeu em junho de 2019, definiu as principais prioridades para o próximo ciclo institucional, nomeadamente a migração e o asilo como domínios prioritários com uma ênfase na gestão das fronteiras fundamentada pelos valores da UE; cooperação com países de origem e de trânsito; e um consenso muito necessário sobre a reforma do sistema de Dublin para alcançar um equilíbrio de responsabilidade e solidariedade.

Em janeiro de 2020, a Comissão Europeia publicou o seu novo programa de trabalho, tendo como uma das suas prioridades o lançamento de um novo pacto que reconhecerá a interligação dos aspetos internos e externos da migração e envidará esforços no sentido de sistemas de migração e asilo mais resilientes, mais humanos e mais eficazes.

Em outubro de 2019, a Comissão Europeia publicou um [Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração](#) que fez o ponto da situação dos principais resultados desde 2015 e se concentrou na evolução em 2019. Embora o ritmo das reformas legislativas tenha sido gradual, a execução de políticas e a consolidação do conjunto de instrumentos da UE em matéria de gestão eficaz da migração e do asilo registaram progressos mais céleres, nomeadamente apoio operacional e financeiro rápido aos Estados-Membros que sofrem uma crescente pressão.

Apesar da diminuição geral do número de chegadas às fronteiras externas da UE em 2019, surgiram diferentes tendências nas rotas de migração para a Europa. As rotas do Mediterrâneo Ocidental e Central registaram menos chegadas comparativamente com 2018, ao passo que as rotas do Mediterrâneo Oriental e dos Balcãs Ocidentais registaram um aumento das chegadas.

Uma dimensão fundamental da abordagem da UE para responder à rota do Mediterrâneo Oriental é a parceria com a Turquia através da [Declaração UE-Turquia](#). Como resultado da declaração, após quatro anos de implementação, as chegadas irregulares da Turquia para a UE mantiveram-se 94 % mais baixas do que antes do acordo e um total cumulativo de cerca de 27 000 refugiados sírios foram reinstalados da Turquia para um país da UE+.

O Conselho Europeu adotou uma Agenda Estratégica da UE para 2014-2024, na qual o asilo consta como um domínio prioritário





Para o período 2016-2025, foi mobilizado um total de 6 mil milhões de EUR através do Mecanismo em Favor dos Refugiados para apoiar os refugiados e as comunidades de acolhimento na Turquia, incidindo sobre a ajuda humanitária, a educação, a saúde, as infraestruturas municipais e o apoio socioeconómico. Um domínio que carece de mais progressos é a implementação de regressos das ilhas gregas para a Turquia.

O desembarque de migrantes resgatados no Mar Mediterrâneo continuou em 2019, salientando a necessidade de uma abordagem da UE mais sistemática e coordenada aos desembarques, nomeadamente acolhimento inicial, registo e recolocação. Uma reunião ministerial sobre a migração em setembro de 2019, que envolveu os Estados-Membros, a Presidência do Conselho da UE e a Comissão Europeia, resultou numa declaração de intenções conjunta celebrada pela França, Alemanha, Itália e Malta para um procedimento de emergência estruturado para gerir os desembarques e os acordos de recolocação. A Comissão Europeia lançou um processo para desenvolver procedimentos operacionais normalizados com base na declaração, o que conduziu a um entendimento comum entre os Estados-Membros e que está a ser aplicado operacionalmente.

A recolocação manteve-se no topo da agenda relacionada com o asilo durante 2019. É uma parte integrante dos esforços coletivos envidados pela UE para prestar proteção aos que dela necessitam, transferindo refugiados de um país de asilo para outro Estado que aceitou recebê-los e, em última instância, conceder-lhes residência permanente. O regime de reinstalação europeu foi lançado em julho de 2015 e, em dezembro de 2019, dois programas de reinstalação bem-sucedidos já tinham assistido mais de 65 000 pessoas.

Ao longo de 2019, a UE prosseguiu a sua cooperação com parceiros externos para gerir as pressões migratórias através de uma abordagem abrangente assente no multilateralismo. O objetivo das atividades implementadas no âmbito da dimensão externa da política de migração da UE incluiu a prevenção da migração irregular; o reforço da cooperação com países terceiros em matéria de regressos e readmissões; a resolução das causas profundas da migração melhorando oportunidades nos países de origem e aumentando investimentos nos países parceiros; e a garantia de vias legais para a Europa aos que necessitam de proteção internacional.

Na sua função para assegurar uma interpretação e aplicação harmonizadas do direito da UE, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) proferiu 12 acórdãos em 2019 relacionados com decisões a título prejudicial sobre a interpretação do SECA. Por exemplo, o Tribunal decidiu sobre:

-  A aplicabilidade da reformulação da Diretiva «Procedimentos de Asilo» em relação a proteção internacional existente nos Estados-Membros e o papel das instituições judiciais na reversão de decisões proferidas em primeira instância;
-  Revogação de proteção internacional e a validade de certas disposições na reformulação da Diretiva «Qualificação»;
-  Retirada do benefício das condições materiais de acolhimento como uma forma de sanção, à luz da reformulação da Diretiva «Condições de Acolhimento», artigo 20.º, n.º 4; e
-  Avaliação de dependentes considerados serem membros mais afastados da família (não família direta) e aspetos processuais do processo de reagrupamento familiar.

O Tribunal também interpretou conceitos fundamentais e aspetos técnicos do sistema de Dublin à luz da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) e esclareceu questões preliminares em resultado da saída do Reino Unido da UE (Brexit).



Fonte: EASO.

Em 2019, a assistência operacional do EASO atingiu níveis sem precedentes coordenando o destacamento de mais de 900 pessoas (incluindo pessoal do EASO, peritos dos países da UE+, trabalhadores temporários, intérpretes, mediadores culturais e pessoal de segurança) em quatro Estados-Membros (Chipre, Grécia, Itália e Malta). Cerca de 40 % do orçamento anual da agência foi gasto em apoio operacional em 2019.

No domínio do apoio a países terceiros, o EASO realizou atividades de capacitação em 2019 nos países dos Balcãs Ocidentais, Turquia e na região do Médio Oriente e Norte de África (MONA).

3. Dados sobre o Sistema Europeu Comum de Asilo



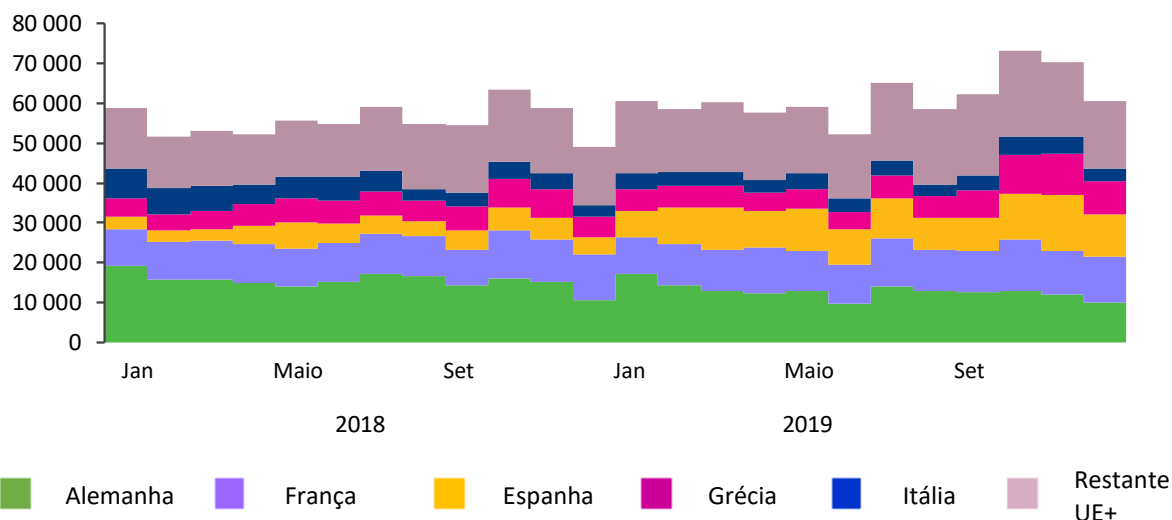
Aumento dos pedidos apresentados nos países da UE+ em 2019 comparativamente com 2018

Em 2019, foram apresentados nos países da UE+ quase 740 000 pedidos de proteção internacional, o que representa um aumento de 11 % face a 2018. Foi a primeira vez desde a crise migratória em 2015 que o número de pedidos começou a subir, em parte devido a um aumento acentuado de pedidos de nacionais venezuelanos e de países da América Latina. De facto, os principais países de acolhimento, como a França, a Grécia e a Espanha, receberam mais pedidos em 2019 do que durante a crise migratória.

Os pedidos continuaram a estar concentrados num número restrito de Estados-Membros. Em 2019, a França, a Alemanha e a Espanha receberam mais de metade do total de pedidos nos países da UE+, seguidos com alguma distância pela Grécia. Em contrapartida, a Itália recebeu bastante menos pedidos pelo segundo ano consecutivo, associado à redução significativa da migração irregular ao longo da rota do Mediterrâneo Central. Passando de números absolutos para relativos, com base nos cálculos do EASO, Chipre, a Grécia e Malta receberam o maior número de pedidos de proteção internacional relativamente aos tamanhos da sua população.

Três países de origem representaram um quarto do total de pedidos de proteção internacional nos países da UE+ em 2019. Em números absolutos, os requerentes da Síria apresentaram cerca de 80 000 pedidos, seguido do Afeganistão (cerca de 61 000) e da Venezuela (cerca de 46 000). Muitas vezes, a língua, as ligações culturais ou a proximidade geográfica podem contribuir para a escolha do local onde o pedido é apresentado. Este foi normalmente o caso dos latino-americanos (venezuelanos e colombianos, mas também nacionais da Guatemala, das Honduras e da Nicarágua) que apresentaram pedidos principalmente em Espanha. A isenção de visto também pode influenciar a escolha do local onde é apresentado o pedido. Uma nova tendência significativa em 2019 foi um aumento do número de pedidos apresentados por cidadãos de países que não necessitam de visto para entrar no Espaço Schengen, que representou mais de um quarto do total de pedidos (cerca de 188 500).

Figura 1. Número de pedidos por principais países de acolhimento na Europa, 2018-2019



Fonte: Eurostat.

Em 2019, os países da UE+ emitiram aproximadamente 585 000 decisões relativas a pedidos em primeira instância. Tal indicou uma continuação da tendência de diminuição no número de decisões proferidas sobre pedidos de proteção internacional desde 2016. Cinco países representaram três quartos do total de decisões adotadas sobre proteção internacional: Alemanha, Espanha, França, Grécia e Itália. A maioria das decisões de primeira instância foi emitida para nacionais do Afeganistão, da Síria e da Venezuela, representando um quarto do total de decisões nos países da UE+ em 2019. Os requerentes da Venezuela, Colômbia, El Salvador, Palestina, Tunísia, Marrocos e Iémen receberam consideravelmente mais decisões em 2019 comparativamente com o ano precedente.

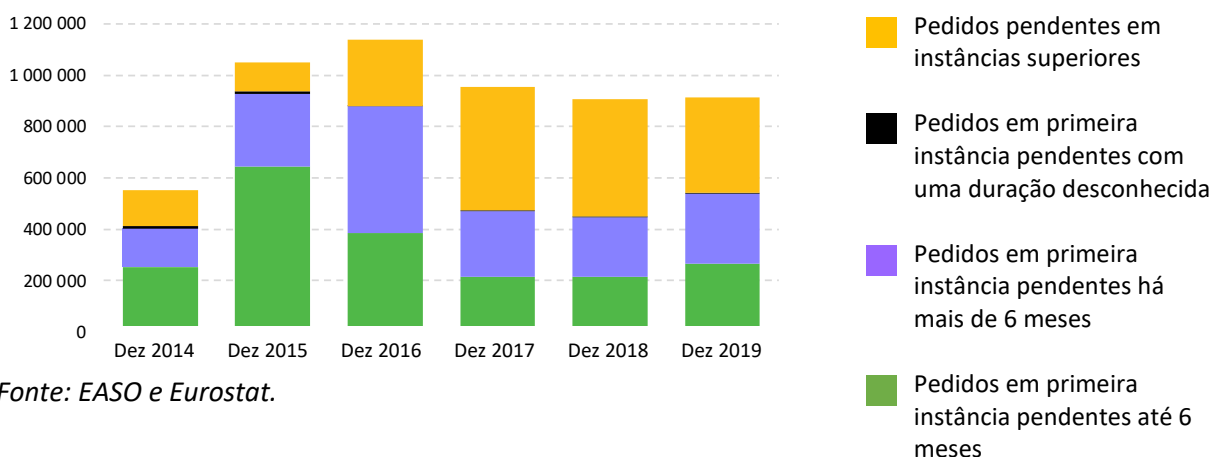
Dois quintos do total de decisões de primeira instância foram favoráveis, ou seja, concedendo o estatuto de refugiado (representando mais de metade do total de decisões favoráveis), proteção subsidiária ou proteção humanitária (concedida quase em partes iguais).

Uma evolução visível em 2019 foi o número de decisões favoráveis concedidas a requerentes da Venezuela. A taxa de reconhecimento para os venezuelanos foi de 96 % em 2019, comparativamente com apenas 29 % em 2018. Outras nacionalidades com taxas de reconhecimento elevadas incluíram: sírios (86 %), eritreus (85 %) e iemenitas (82%). Em contrapartida, os requerentes da Macedónia do Norte e da Moldávia receberam a percentagem mais baixa de decisões favoráveis, 1 % cada.

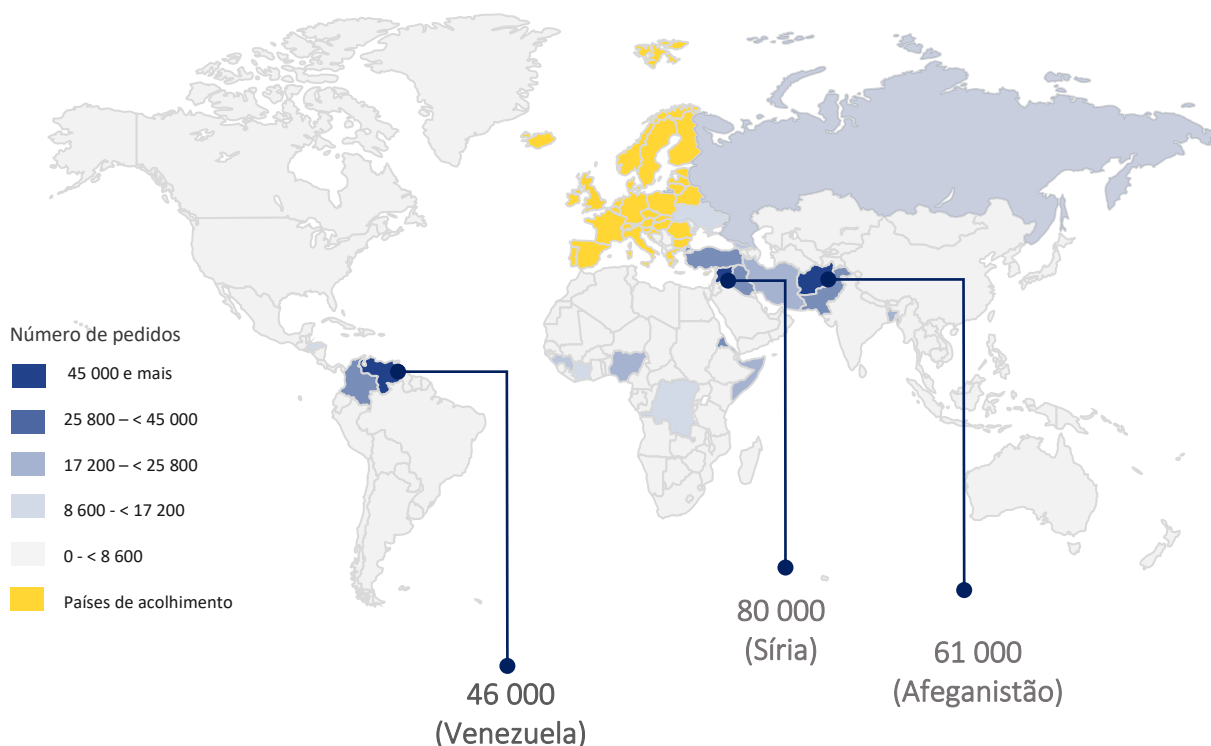
O número de pedidos que foram retirados em 2019 subiu 20 % para alcançar aproximadamente 69 500. Os pedidos retirados, sobretudo os implícitos, podem servir como um indicador indireto de fugas e o início de movimentos secundários para outros países da UE+. Os dados provisórios do Sistema de Aviso Prévio e Preparação do EASO (EPS) sugerem que quase três quartos de todos os pedidos retirados em primeira instância em 2019 foram implícitos. Consistente com esta interpretação, a maioria das retiradas ocorreu em Estados-Membros da linha da frente, tais como Grécia e Itália, que em conjunto representaram mais de dois quintos das retiradas.

No final de 2019, perto de 912 000 pedidos de proteção internacional ainda aguardavam uma decisão nos países da UE+, representando quase 1 % mais do que em 2018. De um modo geral, os processos em atraso são ainda muito superiores aos níveis antes da crise, o que ilustra o aumento da pressão sob a qual os sistemas de asilo da UE estão atualmente a funcionar. A Alemanha continuou a ter de longe a maioria dos processos em curso, mas contrariamente a muitos países da UE+, registou-se uma redução no número geral entre o fim de 2018 e 2019. O número de processos pendentes foi considerável e crescente na Bélgica, Grécia, França, Espanha e Reino Unido. Os cálculos baseados nos dados do Eurostat e do EASO salientam que mais de metade dos processos a aguardar decisão, acima de 540 000, estavam pendentes em primeira instância. Em todos os países com aumentos significativos no número de processos pendentes, a tendência deveu-se principalmente ao facto de terem sido apresentados mais pedidos e, por conseguinte, a maioria do atraso verificou-se em primeira instância.

Processos pendentes relativos a proteção internacional nos países da UE+, no final do ano, 2014-2019



Principais 20 países de origem de requerentes de proteção internacional em países da UE+, 2019



Aumento do número de pedidos retirados em 2019



Aumento dos pedidos de países isentos de visto em 2019

1/4

do total de pedidos de proteção internacional eram de **3 países: Síria, Afeganistão e Venezuela**



4. O Procedimento de Dublin



Em 2019, os países da UE+ efetuaram cerca de 27 200 transferências, representando menos 3 % do que em 2018

O Regulamento de Dublin III visa definir um método claro e viável para determinar que Estado-Membro é responsável pelo exame de cada pedido de proteção internacional. O seu objetivo é garantir que os requerentes tenham acesso eficaz a procedimentos para a concessão de proteção internacional e que a análise de um pedido seja realizada por um único Estado-Membro, claramente designado. Se, após examinar os critérios de Dublin, se verificar que outro Estado-Membro é responsável pela tramitação de um pedido, o sistema de Dublin prevê a possibilidade da transferência física do requerente para o Estado-Membro responsável designado.

Com base no intercâmbio de dados através do Sistema de Aviso Prévio e Preparação do EASO, registou-se um aumento de 3 % no número de decisões sobre pedidos enviados no âmbito do sistema de Dublin em 2019 comparativamente com 2018. Isto representou quase 145 000 decisões no total, incluindo pedidos e pedidos de reexame. O rácio de decisões no âmbito do sistema de Dublin relativamente aos pedidos de asilo apresentados foi de 20 % em 2019, o que pode pressupor que um elevado número de requerentes de proteção internacional continuou com movimentos secundários nos países da UE+.

Tal como em anos anteriores, a Alemanha e a França receberam a maioria das decisões em resposta a pedidos no âmbito do sistema de Dublin, cada um representando pouco menos de um terço do total de decisões. O principal país de resposta a pedidos continuou a ser a Itália, seguida da Alemanha, da Espanha, da Grécia e da França. A taxa geral de aceitação relativa a decisões sobre pedidos no âmbito do sistema de Dublin, medida pela percentagem de decisões que aceitam responsabilidade de todas as decisões emitidas, caiu pelo segundo ano consecutivo em 2019, para 62 %.

A evocação do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento de Dublin III, conhecido como a cláusula discricionária ou de soberania, diminuiu significativamente em 2019 para 6 900 processos. Nos termos desta cláusula, um Estado-Membro pode decidir examinar o pedido de proteção internacional, mesmo que não seja da sua responsabilidade nos termos dos critérios previstos no Regulamento de Dublin III.

Os países da UE+ efetuaram cerca de 27 000 transferências, uma diminuição de 3 % comparativamente com 2018, o que é consentâneo com a pequena redução dos pedidos aceites. Cerca de 30 % das transferências foram efetuadas pela Alemanha, seguida da França (20 %), dos Países Baixos (11 %), da Grécia (9 %), da Polónia e da Áustria (5 % cada).

Em 2019, verificaram-se relativamente poucas evoluções legislativas e políticas relacionadas com o procedimento ao abrigo do Regulamento de Dublin III, excetuando os países que registam um aumento significativo do número de requerentes de asilo em procedimentos ao abrigo do Regulamento de Dublin III, tais como a Bélgica e os Países Baixos. A maior parte dessas evoluções prenderam-se com mudanças institucionais e organizacionais para reduzir os atrasos e aumentar a eficiência no sistema de Dublin.

Na pendência da futura reforma do sistema de Dublin, os tribunais europeus e nacionais continuaram a interpretar alguns dos regulamentos e diretivas, prestando orientações com base em processos individuais. Nos termos do Regulamento de Dublin III, artigo 3.º, n.º 2, os Estados-Membros tornam-se responsáveis por examinar um pedido se existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento no Estado-Membro que seria designado responsável com base nos critérios de Dublin. Em 2019, as transferências para outros países não foram sistematicamente suspensas para qualquer Estado-Membro. Todavia, existe uma grande variação nas práticas nos Estados-Membros aquando da suspensão de transferências para Estados-Membros de Dublin específicos.

As organizações da sociedade civil manifestaram preocupações sobre lacunas na metodologia e no funcionamento do sistema de Dublin na prática. Os direitos dos requerentes devem ser salvaguardados, impedindo, simultaneamente, movimentos secundários para outro Estado-Membro. Devem existir incentivos positivos para os requerentes e os países seguirem os procedimentos do sistema, ao invés de os Estados-Membros aumentarem as restrições.

5. Menores não acompanhados e requerentes vulneráveis



A más condições de acolhimento e a detenção de menores não acompanhados requerentes de asilo continuaram a constituir preocupações em vários países

O acervo da UE em matéria de asilo inclui disposições sobre identificar e prestar apoio a requerentes que necessitam de garantias processuais especiais. De um modo geral, a identificação eficaz e rápida de requerentes vulneráveis continua a constituir um desafio, sobretudo no que diz respeito a vulnerabilidades não visíveis, tais como consequências psicológicas da tortura ou trauma.

Entre os requerentes vulneráveis, um dos grupos principais são os menores não acompanhados que procuram proteção sem estarem à guarda de um adulto responsável. Em 2019, foram apresentados nos países da UE+ aproximadamente 17 700 pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados, o que representa uma diminuição de 13 % face a 2018. Os pedidos de menores não acompanhados representaram 2 % do número total de pedidos.

Tal como em anos anteriores, foram lançadas muitas iniciativas em 2019 destinadas a melhorar a situação dos requerentes vulneráveis. Alguns países introduziram medidas para a identificação precoce e a prestação de salvaguardas processuais. Foram também adotadas medidas para melhorar ou ajustar as metodologias de avaliação da idade, enquanto a sociedade civil e as organizações internacionais continuaram a observar lacunas e deficiências no processo. Foram introduzidas mudanças legislativas e políticas relativamente à representação legal para acelerar a nomeação de tutores e melhorar a qualidade geral do sistema de tutela.

As organizações internacionais e da sociedade civil pronunciaram-se sobre a melhoria do processo de nomeação, o âmbito das tarefas de um tutor, a comunicação entre o representante e a criança e a carga de trabalho e formação em geral do tutor. Para prestar informações de um modo mais claro, alguns países da UE+ adaptaram material de comunicação sobre asilo e acolhimento às necessidades específicas dos menores. Contudo, outros grupos vulneráveis não foram em geral abrangidos por essas iniciativas.

Nos procedimentos em primeira instância, apenas foram comunicadas algumas iniciativas para melhorar os procedimentos relativos a menores e assegurar o superior interesse da criança. Parece ter sido conferida ligeiramente mais ênfase à melhoria dos procedimentos para raparigas em risco de mutilação genital feminina (MGF), vítimas de violência doméstica, vítimas de tráfico e requerentes lésbicas, homossexuais, bissexuais, transgéneros e intersexuais (LGBTI).

No atinente às condições de acolhimento, os esforços dos países da UE+ em 2019 incidiram sobre ajustar a capacidade em instalações e aumentar a qualidade das condições de acolhimento para menores e requerentes vulneráveis; melhorar as instalações de acolhimento especializadas; e formação de pessoal que gere requerentes vulneráveis, sobretudo menores não acompanhados. No entanto, as organizações da sociedade civil manifestaram preocupações sobre as más condições de acolhimento para pessoas vulneráveis em alguns países. Além disso, a detenção de requerentes vulneráveis, sobretudo crianças, continuou a suscitar questões fundamentais em muitos países da UE+ e foi o objeto de diversos acórdãos dos tribunais europeus e nacionais.

A situação de trânsito de menores não acompanhados preocupou as autoridades nacionais e as organizações da sociedade civil na Europa. Devido a razões diversas e complexas, nomeadamente a duração do processo de asilo e as disposições do Regulamento de Dublin III, as crianças não acompanhadas tentam frequentemente permanecer não identificadas e transitar por um ou vários países para chegar a um Estado-Membro específico.

Menores não acompanhados que procuram proteção internacional, 2019



Podem tornar-se vítimas de tráfico de seres humanos e violência

Transitam frequentemente por um ou vários países

Podem ficar mais vulneráveis em instalações de acolhimento deficientes

Necessitam de procedimentos especiais e de um tutor através do procedimento de asilo



17 700 pedidos de proteção internacional foram apresentados por menores não acompanhados em países da UE+



86 %

dos requerentes menores não acompanhados eram rapazes. 90 % tinham entre 14-18 anos de idade.

 #EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Fonte: EASO

6. Destaques a nível nacional

Observaram-se várias evoluções em domínios temáticos principais do SECA implementadas a nível nacional em 2019



Acesso ao procedimento

A maioria dos países da UE+ concentrou-se na aplicação e na melhoria de procedimentos de asilo nacionais de acordo com alterações à legislação, política e prática introduzidas ao longo dos últimos anos. Essas alterações de anos anteriores incluíram a criação de centros de chegada, a introdução de novas tecnologias para apoiar a identificação do requerente e o alargamento do dever do requerente de cooperar e fornecer toda a documentação e informações relevantes nas fases iniciais do procedimento.

O debate público centrou-se em torno de questões fundamentais jurídicas, políticas e sociais respeitantes às fronteiras externas da UE, em particular no que diz respeito à operação de busca e salvamento no mar Mediterrâneo, desembarque e recolocação. A Comissão Europeia reconheceu a necessidade de uma solução temporária mais estruturada e começou a coordenar ações para garantir um desembarque seguro e uma rápida recolocação dos migrantes resgatados, com planos para desenvolver procedimentos operacionais normalizados.

Enquanto medida para controlar as fronteiras terrestres com maior rigor, vários Estados-Membros reintroduziram temporariamente controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen. Todavia, organizações internacionais e organizações da sociedade civil continuaram a relatar casos de repulsão nas fronteiras terrestres e marítimas, afastamento sem a devida identificação e longos períodos de espera para registo e apresentação.



Acesso às informações

As pessoas que procuram proteção internacional necessitam de informações relativas à sua situação, a fim de poderem comunicar cabalmente as suas necessidades de proteção e circunstâncias pessoais e serem avaliadas de forma exaustiva e justa.

Em 2019, os países da UE+ continuaram a expandir os métodos de prestação de informações para os requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional, por vezes através de projetos conjuntos com ONG ou organizações internacionais. As informações foram geralmente prestadas em várias línguas através de plataformas de informação, panfletos, brochuras, vídeos ou aplicações de telefone inteligente. As informações atualmente prestadas pelos países incluem não apenas aspetos do procedimento de asilo, mas também situações do quotidiano no país de acolhimento, integração, regresso, reinstalação e campanhas de sensibilização. Algum material é adaptado, em particular para requerentes vulneráveis.

Assistência jurídica e representação

Em 2019, os países da UE+ introduziram alterações legislativas para prestar e alargar a assistência e o aconselhamento jurídicos gratuitos aos requerentes de proteção internacional através de vários programas nacionais. Os países da UE+ implementaram novos projetos relacionados com assistência jurídica, bem como deram continuidade ou alargaram os anteriores. As preocupações manifestadas pelas organizações da sociedade civil incluíram baixa compensação financeira para assistência jurídica; falta de instalações adequadas para realizar entrevistas preparatórias e privadas; falta de acesso a assistência jurídica para redigir recursos contra decisões em primeira instância ou a falta de apoio judiciário prestado pelo governo para requerentes de asilo em centros de detenção o que fez com que as ONG prestassem apoio judiciário *pro bono*.

Interpretação

Devem existir serviços de interpretação para assegurar que a troca de informações entre um requerente e a autoridade competente em matéria de asilo seja exata e compreendida por ambas as partes.

Em 2019, as alterações neste domínio incluíram o aumento dos orçamentos afetados à prestação de interpretação, o aumento do número de intérpretes, a prestação de mais informações em mais línguas através de diversos meios de comunicação, o lançamento de tecnologias modernas para apoiar a interpretação e adaptar as práticas às necessidades atuais. Os desafios enfrentados pelos países da UE+ incluíram falta de pessoal em certas fases do procedimento de asilo e qualificações insuficientes dos intérpretes que participam no processo.

Procedimentos especiais

Durante o exame dos pedidos de proteção internacional em primeira instância, os Estados-Membros podem recorrer a procedimentos especiais, tais como o procedimentos acelerados, de fronteiras ou prioritários, cumprindo, simultaneamente, os princípios básicos e garantias previstos pela legislação europeia em matéria de asilo.

Em 2019, a Itália e a Suíça implementaram novos procedimentos para pedidos apresentados na fronteira. Além disso, alguns países da UE+ alteraram as suas listas nacionais de países de origem seguros, ao passo que outros – tais como Chipre e a Itália – introduziram essas listas pela primeira vez. Pela primeira vez foi utilizado em Chipre um procedimento acelerado, e a partir de março de 2019, a Suíça aplicou o procedimento acelerado com o objetivo de obter uma decisão numa maioria de processos no prazo de 140 dias.

Os países da UE+ também se concentraram na definição de critérios para pedidos subsequentes de proteção internacional para impedir a utilização indevida do sistema de asilo mediante o preenchimento de pedidos repetitivos sem mérito.

No âmbito de um procedimento regular ou especial, alguns países deram prioridade à avaliação de pedidos por grupos específicos de requerentes para que sejam tramitados antes de outros pedidos. Por exemplo, devido a um aumento acentuado de requerentes da Venezuela e de outros países da América Latina, Espanha deu prioridade aos seus processos para acelerar decisões.





Procedimentos em primeira instância

Para melhorar a eficiência da tramitação de pedidos e reduzir os tempos de tramitação em primeira instância, os países da UE+ implementaram alterações legislativas, alterações institucionais, medidas práticas e novos métodos de trabalho. Os desafios apontados por organizações da sociedade civil continuaram a incluir procedimentos em primeira instância excessivamente longos, que frequentemente ultrapassaram os prazos legais.



Acolhimento de requerentes de proteção internacional

Os países da UE+ concentraram-se na implementação de alterações significativas que foram introduzidas em 2018 na organização de procedimentos de acolhimento nacionais. Vários países aperfeiçoaram os seus quadros institucionais para facilitar o processo de implementação e outros prosseguiram os esforços destinados a aumentar o alojamento para o número acrescido de requerentes. Alguns países diminuíram a capacidade de acolhimento.

Para melhorar as condições de receção, vários países estabeleceram orientações, implementaram monitorização, aumentaram o financiamento e realizaram exercícios de simulação.

Algumas iniciativas ao longo do ano destinaram-se a alterar a duração, o âmbito e as condições de elegibilidade para condições materiais de acolhimento para certos grupos de requerentes. Foram também realizadas iniciativas para combater comportamentos perturbadores e garantir segurança nas instalações de acolhimento. Os tribunais estiveram particularmente ativos na resolução de deficiências nos sistemas de acolhimento nacionais, nomeadamente a revisão de normas de acolhimento além das fronteiras nacionais no contexto das transferências ao abrigo do Regulamento de Dublin III.

Contudo, o ACNUR e as organizações da sociedade civil identificaram deficiências no acesso a habitação, cuidados de saúde e educação para crianças e jovens.



Detenção

Os países da UE+ introduziram nova legislação ou alterações para melhor definir ou pormenorizar os motivos de detenção e alternativas à detenção no contexto de procedimentos de asilo e de regresso. A legislação abordou questões relacionadas com requerentes não cooperantes; requerentes que representam uma ameaça ou perigo para a segurança nacional do país de acolhimento; casos de comportamento perturbador ou transgressor; e risco de fuga. Além disso, a detenção foi objeto de uma ligação mais estreita à aceleração dos procedimentos de asilo e à aplicação do regresso.

Nalguns países observou-se igualmente um esforço no sentido de mudar as políticas para a identificação de alternativas à detenção. Tal como em 2018, foram manifestadas preocupações por parte de organizações da sociedade civil em vários países no que se refere à aplicação incorreta da legislação da UE em matéria de asilo em relação à detenção de requerentes de asilo e a salvaguardas no âmbito do procedimento de retenção. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) continuou ativo no exame das práticas e condições de detenção, esclarecendo, simultaneamente, os direitos dos requerentes.

Procedimentos em segunda instância

Os principais domínios de evolução em 2019 incluíram o efeito suspensivo de recursos contra decisões em primeira instância; alterações relativas aos prazos para recursos; reestruturação institucional para definir a autoridade responsável pelos recursos; a introdução de salvaguardas concedidas aos requerentes; e medidas para melhorar a eficiência de procedimentos em segunda instância, nomeadamente a utilização de novas tecnologias.

De um modo geral, o atraso dos processos de recurso e a duração dos processos continuaram a ser dois aspetos importantes para os procedimentos em segunda instância em 2019, com vários países da UE+ a adotarem medidas para reduzir o número de recursos pendentes. Dado que uma percentagem considerável de decisões estava pendente em segunda instância, os órgãos jurisdicionais e tribunais tiveram a oportunidade através das suas decisões de delinear a aplicação prática do procedimento de asilo e outros domínios do SECA.

Informações relativas aos países de origem

Confrontados com um elevado afluxo de requerentes de proteção internacional de diversos países de origem ao longo dos últimos anos, os países da UE+ adotaram medidas concretas para reforçar o alcance e a qualidade das informações obtidas sobre o país de origem.

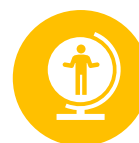
Em 2019, a colaboração e a partilha de conhecimentos especializados entre países da UE+ foram reforçadas, amiúde coordenadas pelo EASO através de redes especializadas. Além disso, muitos países investiram na formação de pessoal sobre a metodologia da investigação em matéria de informações sobre países de origem, ao passo que as missões de averiguação continuaram a ser a ferramenta principal para recolher informações e reunir conhecimento pormenorizado sobre a situação em países específicos de origem ou trânsito.

Os desafios no domínio das informações sobre países de origem incluíram a falta de fontes em línguas nacionais, escassez de informações pormenorizadas sobre alguns países de origem ou perfis de requerente e dificuldade no acesso a informações atualizadas sobre países nos quais a situação muda rapidamente.

Apatridia

Os apátridas e beneficiários de proteção internacional são duas categorias distintas no direito internacional, mas uma pessoa pode ser um beneficiário de proteção internacional e um apátrida. No contexto do asilo, a apatridia pode afetar o processo de determinação relativo a um pedido de proteção, bem como as salvaguardas processuais.

Alguns países da UE+ adotaram medidas para resolver a apatridia em 2019, nomeadamente aderindo a instrumentos jurídicos internacionais relevantes, estabelecendo procedimentos de determinação de apatridia específicos, concedendo a cidadania por nascimento, facilitando o acesso à naturalização, reforçando o conteúdo da proteção para apátridas, acelerando o processo de determinação de apatridia e prevendo a recolha de dados de censos sobre apátridas. Contudo, os desafios enfrentados pelos apátridas em diferentes fases do procedimento de asilo, desde o acesso até à detenção e regresso, parecem subsistir.





Conteúdo da proteção

As pessoas, a quem foi concedida uma forma de proteção internacional num país da UE+, podem beneficiar de um conjunto de direitos e benefícios. As evoluções na legislação, políticas e prática sobre o conteúdo da proteção foram distintas nos países da UE+ em 2019 e, por conseguinte, foi difícil identificar tendências gerais.

As iniciativas abordaram geralmente necessidades particulares em cada país e foram adaptadas a perfis específicos de beneficiários nesses países. Muitos desenvolvimentos ao longo do ano prenderam-se com estratégias de integração nacionais em geral e com a revisão, cessação e revogação do estatuto de proteção.

Diversas iniciativas legislativas abordaram o âmbito da elegibilidade e os critérios para o reagrupamento familiar, ao passo que alguns países desenvolveram medidas abrangentes para aumentar a participação de nacionais de países terceiros no mercado de trabalho.



Regresso de antigos requerentes

Os países da UE+ prosseguiram os seus esforços em 2019 para identificar soluções para o regresso efetivo de pessoas que não têm o direito de permanecer na UE, nomeadamente antigos requerentes de proteção internacional. Na sua *Análise Anual dos Riscos para 2020*, a Frontex indicou que o número de decisões de regresso emitidas em 2019 foi significativamente maior do que o número de regressos efetivos alegadamente realizados no mesmo ano.

Neste contexto, algumas alterações legislativas introduzidas por países da UE+ visaram facilitar o regresso através de obrigações adicionais de cooperar, eliminando o efeito suspensivo dos recursos contra decisões de regresso, aumentando as possibilidades para detenção e acelerando os procedimentos de regresso.

Foram também introduzidas medidas práticas, nomeadamente novas orientações e disposições técnicas para resolver desafios específicos, tais como fraude relativamente ao apoio financeiro para o regresso e o risco de fuga após a emissão de uma decisão negativa. Além disso, os países da UE+ lançaram e executaram projetos destinados a reforçar a qualidade do processo de regresso, ao mesmo tempo que respeitam direitos fundamentais. Também prosseguiram os esforços para proporcionar canais para o regresso voluntário assistido de antigos requerentes.

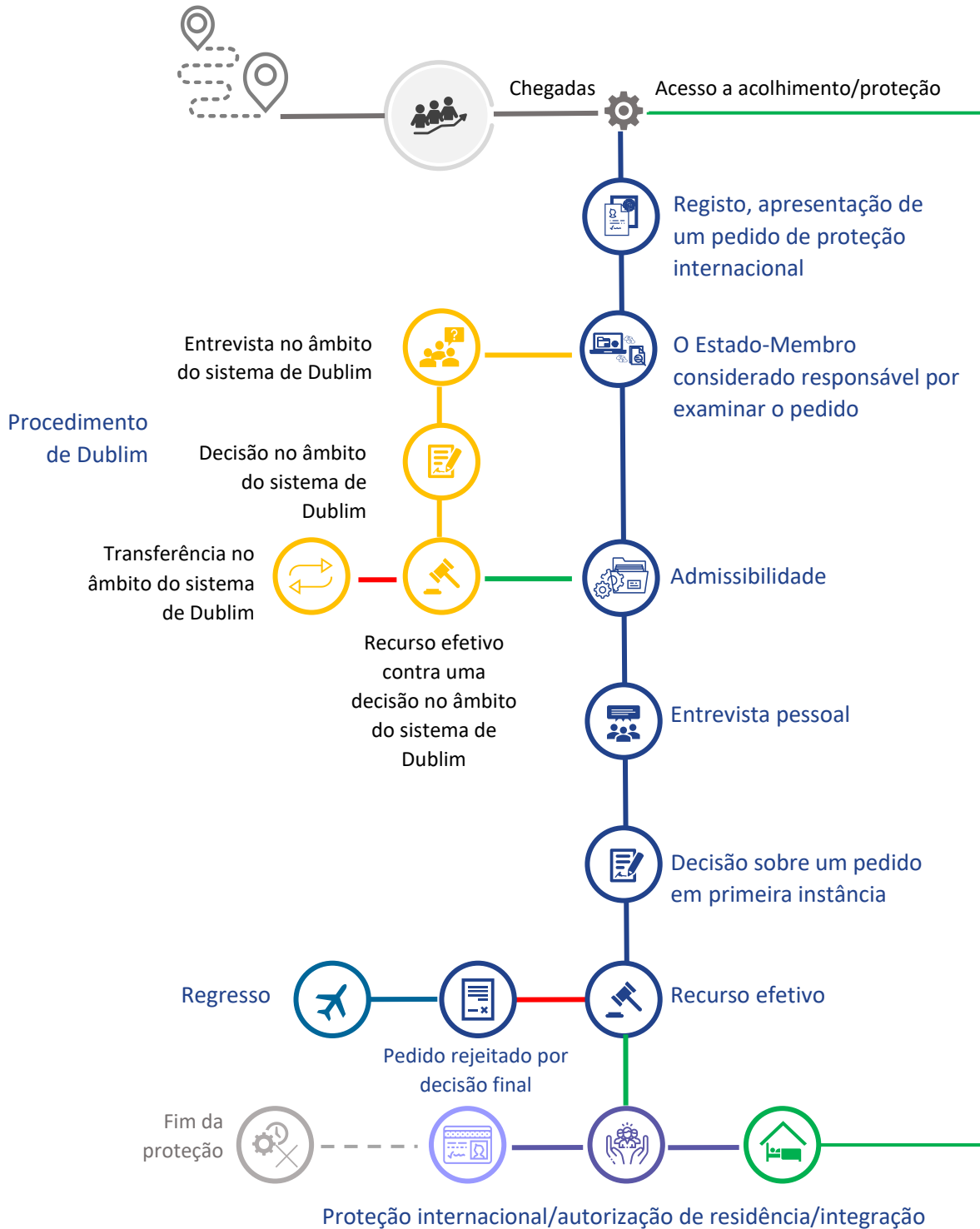


Programas de reinstalação e admissão humanitária

Ao longo de 2019, os países da UE+ registaram progressos na consecução do objetivo de reinstalar 50 000 migrantes, conforme previsto nas recomendações da Comissão Europeia de 2017 no âmbito do segundo [Regime de Reinstalação da UE](#).

Em 2019, aproximadamente 30 700 pessoas chegaram à Europa através da reinstalação, 8 % mais do que em 2018. Conforme tem sido o caso nos últimos três anos, os sírios representaram quase dois terços do total de pessoas reinstaladas. Em resposta a um apelo da Comissão Europeia, os países da UE+ comprometeram-se com mais 29 500 reinstalações em 2020.

Principais etapas do procedimento de asilo



Conclusões

Em 2019, o número de pedidos de proteção internacional aumentou na Europa pela primeira vez desde 2015. Neste contexto, os países da UE+ prosseguiram os seus esforços para aperfeiçoar os seus sistemas de asilo e melhorar soluções para proteção internacional, tendo por base iniciativas introduzidas em anos anteriores.

Conforme exposto no relatório, as principais evoluções incluíram:

- O atraso dos pedidos de proteção internacional que ainda aguardam uma decisão manteve-se muito superior comparativamente ao nível antes de 2015, ilustrando o aumento da pressão sob a qual os sistemas de asilo e de acolhimento da UE+ estão a funcionar.
- Os movimentos secundários de requerentes suscitaram uma atenção crescente entre os países da UE+ e foram adicionados aos debates sobre o funcionamento atual do procedimento de Dublin.
- Os países da UE+ continuaram a colocar uma ênfase no registo e na recolha rápidos de informações pormenorizadas sobre os requerentes nas fases incipientes do procedimento de asilo para distinguir mais eficientemente entre pessoas que necessitam de proteção e as que serão direcionadas para regresso. Isto foi associado a medidas destinadas a melhorar os procedimentos de fronteira.
- Registou-se um aumento dos esforços nos países da UE+ para apoiar as necessidades de requerentes com vulnerabilidades, desde a identificação precoce até à melhoria de instalações de acolhimento especializadas e o desenvolvimento de materiais informativos adaptados, em particular para requerentes menores não acompanhados.
- Com um número considerável de processos pendentes em segunda instância, os órgãos jurisdicionais e tribunais continuaram a desempenhar um papel importante na modelação da aplicação prática das disposições do acervo da europeu em matéria de asilo.
- Apesar dos esforços continuados dos países da UE+ para identificar soluções para o regresso efetivo das pessoas que não têm direito a permanecer na UE, nomeadamente antigos requerentes de proteção internacional, o número de regressos efetivos continuou a ser muito inferior às decisões de regresso.
- Na ausência de importantes progressos legislativos para a adoção do pacote de reforma do SECA, foi realizado um trabalho considerável na aplicação de políticas e na cooperação prática entre países da UE+ no domínio do asilo.
- As questões fundamentais relativas às fronteiras externas da UE continuaram no primeiro plano do debate público, sobretudo em relação às operações de busca e salvamento no mar Mediterrâneo e ao desembarque seguro e recolocação dos migrantes resgatados. O aumento dos fluxos de migração na rota do Mediterrâneo Oriental amplificou a pressão pré-existente nos sistemas de asilo dos Estados-Membros da região. Para ajudar os Estados-Membros da linha da frente nas rotas do Mediterrâneo Central e Oriental, em 2019 o EASO melhorou e, quando necessário, expandiu o seu apoio operacional a Chipre, à Grécia, à Itália e a Malta.

As tendências descritas no *Relatório do EASO sobre a Situação do Asilo 2020* serviram de pano de fundo para o ano atual. Além disso, o novo surto mundial da COVID-19 desempenhará um papel crítico na modelação das evoluções relacionadas com o asilo ao salientar a necessidade de abordagens

inovadoras para garantir o respeito do direito a asilo. Com o novo Pacto sobre Migração e Asilo que se encontra a ser elaborado, os ensinamentos extraídos com a pandemia da COVID-19 podem ser valiosos na modernização e melhoria dos procedimentos de asilo nos países da UE+.



ISBN 978-92-9485-541-1

