

Relatório sobre o Asilo 2022 Síntese





© Agência da União Europeia para o Asilo, 2022

Nem a Agência da União Europeia para o Asilo nem qualquer pessoa que atue em seu nome se responsabilizam pela utilização que possa ser feita das informações contidas na presente publicação.

Fotografia da capa: iStock/[Kostas7](#)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-472-6 doi: 10.2847/959723 BZ-AH-22-001-PT-N ISSN 2600-3074

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte. Para qualquer utilização ou reprodução de fotografias ou outros materiais não abrangidos por direitos de autor da Agência da União Europeia para o Asilo, é necessário obter autorização diretamente junto dos titulares dos direitos de autor.

Relatório sobre o Asilo 2022

Relatório Anual sobre a Situação do Asilo na União Europeia

SÍNTESE

Prefácio

A evolução da situação política em 2021 e no início de 2022 teve um impacto direto nas necessidades de proteção internacional, dando origem a surtos de deslocação para países da UE+. A subida dos talibãs ao poder no Afeganistão e a invasão russa da Ucrânia vieram criar novas necessidades de proteção e contribuir para o aumento do número de requerentes de asilo na Europa. Além disso, a situação pós-COVID-19 e o aumento do número de requerentes de asilo geraram novos desafios, que exigem soluções dinâmicas para manter a integridade do único sistema multinacional de asilo do mundo, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Estes acontecimentos vêm recordar, de forma clara, a rapidez com que os padrões de migração e asilo podem mudar.

Neste contexto, o [Relatório sobre o Asilo 2022](#) indica de que forma a preparação e a flexibilidade dos sistemas nacionais de asilo e acolhimento foram testadas a fim de continuar a assegurar proteção às pessoas que dela necessitam. Muitas administrações enfrentaram uma enorme pressão, registrando elevados afluxos de migrantes ao mesmo tempo que continuavam a fazer face às restrições impostas devido à COVID-19. O relatório mostra em que aspetos existe convergência na execução do SECA, não deixando, contudo, de indicar as divergências que se mantêm e os aspetos que podem ser alvo de melhorias.



A resiliência dos sistemas de asilo só pode aumentar à medida que se avança na adoção dos instrumentos jurídicos do Pacto da Comissão Europeia em matéria de Migração e Asilo. Além disso, com um mandato reforçado desde janeiro de 2022, a Agência da União Europeia para o Asilo desempenha um papel fundamental na calibração do SECA e no apoio ativo aos Estados-Membros. Contudo, importa também ouvir as vozes dos que se encontram na linha da frente. Neste sentido, o Relatório sobre o Asilo constitui um valioso recurso, citando mais de 1 500 fontes fiáveis, nomeadamente autoridades nacionais, organizações internacionais, universidades e organizações da sociedade civil, e apresentando as informações mais recentes e completas no domínio do asilo na Europa.

Desde a sua fundação, há 11 anos, a Agência, um centro de especialização em matéria de asilo na Europa, juntou os países da UE+ no intercâmbio de informações, na partilha de boas práticas, na melhoria da qualidade e na harmonização de práticas. Sendo certo que os pedidos de apoio que lhe são dirigidos continuarão a aumentar, a Agência está preparada para prosseguir a colaboração com os seus parceiros e cumprir o seu mandato reforçado nos próximos anos.

Nina Gregori
Diretora executiva, Agência da União Europeia para o Asilo



Índice

Prefácio	5
Introdução	7
1. Evolução global no domínio do asilo	7
2. Principais desenvolvimentos em matéria de asilo na União Europeia	8
3. Transição do EASO para a Agência da União Europeia para o Asilo	11
4. Funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo	12
Em destaque – 1: Digitalização dos sistemas de asilo e de acolhimento em 2021.....	12
Em destaque – 2: O impacto da atual pandemia de COVID-19 nos sistemas de asilo e de acolhimento	12
Em destaque – 3: Respostas dos países da UE+ às novas necessidades de proteção dos nacionais afegãos.....	13
4.1. Acesso ao procedimento de asilo.....	13
4.2. O sistema de Dublin.....	14
4.3. Procedimentos especiais para avaliar as necessidades de proteção	15
4.4. Tratamento dos pedidos de asilo em primeira instância.....	16
4.5. Tratamento de pedidos de asilo em segunda instância ou instâncias superiores	18
4.6. Processos pendentes	18
4.7. Acolhimento de requerentes de proteção internacional.....	19
4.8. Detenção durante o procedimento de asilo	21
4.10. Assistência jurídica e representação	21
4.11. Serviços de interpretação	22
4.12. Informações relativas aos países de origem	22
4.13. Apatridia no contexto do asilo	22
4.14. Conteúdo da proteção.....	23
4.15. Regresso de antigos requerentes	24
4.16. Reinstalação e admissão por motivos humanitários	25
5. Crianças e pessoas com necessidades especiais no procedimento de asilo	25
Observações finais.....	28



Introdução

Enquanto fonte de informação de referência sobre a proteção internacional na Europa, o Relatório Anual sobre o Asilo da Agência da União Europeia para o Asilo apresenta uma panorâmica completa no domínio dos principais desenvolvimentos em termos de asilo nos Estados-Membros da União Europeia, na Islândia, no Listenstaine, na Noruega e na Suíça (países da UE+).

O relatório aborda o contexto da Europa, começando com uma breve panorâmica das tendências e dos principais temas de debate em torno das deslocções forçadas a nível mundial. Indica os principais desenvolvimentos ao nível da UE e nacional, abrangendo todos os aspetos do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), e apresenta jurisprudência selecionada, para ilustrar de que forma os tribunais moldaram a interpretação das leis europeias e nacionais. Apresenta ainda dados estatísticos sobre os principais indicadores, destacando as tendências no domínio do asilo em 2021.

A pressão nas fronteiras externas da UE intensificou-se em 2021, tendo o número de chegadas regressado aos níveis pré-pandemia, apesar das contínuas medidas de resposta à COVID-19. O panorama político deu origem a um pico nas chegadas do Afeganistão, da Bielorrússia e, no início de 2022, da Ucrânia. Em resposta, os países da UE+ adaptaram-se rapidamente às vagas de chegadas, facilitando o processo de apresentação de pedidos de asilo, reorganizando as instalações de acolhimento e recorrendo aos centros de chegada em várias etapas do procedimento de asilo.

1.Evolução global no domínio do asilo



Os acontecimentos de 2021 e do início de 2022 desencadearam a deslocção de milhões de pessoas, intensificando as necessidades existentes de soluções de proteção em todo o mundo. A subida dos talibãs ao poder no Afeganistão deu origem a novos ciclos de deslocção no interior do país e a nível

transfronteiriço, numa região onde a deslocção já era um fenómeno frequente. A invasão russa da Ucrânia forçou milhões de pessoas a abandonar as suas casas e a procurar refúgio nos países vizinhos. Ao mesmo tempo, continuou a verificar-se uma fuga dos focos de deslocção existentes na República Democrática do Congo, na Etiópia, em Moçambique, em Mianmar/Birmânia, no Sudão do Sul, na Síria, na região do Sael, na Venezuela e no Iémen.

De acordo com estimativas do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em junho de 2021, havia mais de 84 milhões de pessoas deslocadas à força em todo o mundo. O número inclui 26,6 milhões de refugiados sob o mandato do ACNUR, 4,4 milhões de requerentes de asilo, 48 milhões de pessoas deslocadas internamente e 3,9 milhões de venezuelanos deslocados no estrangeiro.

Num ano em que se assinalou o 70.º aniversário da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 como componente fundamental do direito em matéria de direitos humanos, a comunidade internacional prosseguiu os seus esforços a nível mundial e regional na criação de soluções para pessoas que necessitam de proteção em todo o mundo. Uma iniciativa fundamental assente na cooperação multissetorial é o Pacto Global sobre Refugiados, que visa encontrar soluções sustentáveis para a situação dos refugiados. Sob a égide deste quadro, em 2021, prosseguiram-se os esforços no sentido de: i) aliviar a pressão sobre os países de acolhimento; ii) aumentar a autossuficiência dos refugiados; iii) alargar as



soluções em países terceiros; e iv) apoiar as condições nos países de origem para o regresso seguro e digno dos requerentes a quem é recusada a proteção.

O discurso e os esforços envidados no domínio da proteção internacional continuaram a evoluir para integrar as necessidades emergentes, bem como questões prementes e relevantes. Em 2021, as questões essenciais que se mantiveram no centro das atenções em matéria de asilo incluíram:

- A passagem de medidas introduzidas em reação à pandemia de COVID-19 para métodos de trabalho sustentáveis, que incorporam novas práticas e transformações digitais;
- A intensificação dos esforços com vista a proporcionar soluções sustentáveis para as pessoas que necessitam de proteção;
- O reconhecimento das deslocações motivadas por questões ambientais em todas as suas dimensões e a criação de respostas eficazes à crescente emergência climática;
- Uma maior integração das dimensões de género na compreensão das necessidades de proteção e no fornecimento de soluções de proteção; e
- A consideração das questões relativas aos apátridas no contexto do asilo e a interação entre a apatridia e as necessidades de proteção.

2. Principais desenvolvimentos em matéria de asilo na União Europeia



Em 2021, fizeram-se progressos e adotaram-se medidas importantes a nível técnico e político no sentido da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo, estando ainda por alcançar um acordo político no que diz respeito a alguns elementos essenciais do pacto. A entrada em vigor em janeiro de 2022 do Regulamento (UE) 2021/2303 que deu origem à Agência da União Europeia para o Asilo, que sucedeu ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), com um mandato alargado e reforçado, constituiu um marco importante.

Na expectativa de novos progressos legislativos no que respeita à proposta de Diretiva Regresso, a Comissão Europeia adotou, em abril de 2021, a primeira Estratégia da UE sobre o Regresso Voluntário e a Reintegração, promovendo essas vias como componentes integrantes de um sistema comum da UE para o regresso de nacionais de países terceiros.

Em 2021, foram também alcançados progressos noutros domínios do asilo. Em junho de 2021, a Comissão Europeia apresentou a Estratégia de Schengen, enquanto prosseguiram os esforços em torno da interoperabilidade dos sistemas informáticos de grande escala nos domínios da liberdade, da segurança e da justiça. Sendo a integração um elemento essencial de um sistema eficaz de gestão da migração, a aplicação do plano de ação sobre integração e inclusão teve início em 2021.

Ao apresentar a [Declaração Conjunta sobre prioridades legislativas para 2021 e as Conclusões Conjuntas sobre os objetivos e prioridades das políticas para 2020-2024](#), em dezembro de 2020, o Conselho da UE, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu declararam a sua determinação em chegar a um acordo sobre o Pacto em matéria de Migração e Asilo, garantir que a questão da migração é tratada de forma abrangente e assegurar o controlo efetivo das fronteiras externas da união.





Em 2021, as fronteiras externas da UE sofreram uma pressão acrescida, tendo as chegadas registado um aumento em relação aos níveis anteriores à pandemia. O número de passagens ilegais de fronteiras detetadas em 2021 foi ligeiramente inferior a 200 000, o número mais elevado desde 2017. No entanto, com base nos relatórios da Frontex, foram observadas flutuações no número de passagens através de diversas rotas migratórias, tendo algumas registado aumentos significativos, enquanto, noutras, os fluxos permaneceram relativamente estáveis em relação a 2020.

Em resultado da agitação política interna na Bielorrússia e da organização da introdução clandestina de migrantes promovida pelo Estado bielorrusso, as deteções nas fronteiras terrestres orientais aumentaram dez vezes mais. As passagens irregulares das fronteiras da Bielorrússia colocaram uma pressão considerável sobre os Estados-Membros da linha da frente, tendo a UE disponibilizado prontamente uma combinação de apoio financeiro, operacional e diplomático para fazer face à crise, nomeadamente através de uma intervenção rápida nas fronteiras por parte da Frontex e da prestação de apoio operacional por parte da Agência da União Europeia para o Asilo.

Em novembro de 2021, a Comissão Europeia e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentaram uma síntese das medidas adotadas em resposta à situação nas fronteiras orientais. Abordaram a forma como o atual quadro da migração poderia ser adaptado a fim de proporcionar um conjunto de ferramentas mais permanente para fazer face às tentativas de desestabilização da UE através da instrumentalização dos migrantes e refugiados promovida pelo Estado, garantindo simultaneamente o acesso aos territórios, condições de acolhimento adequadas e a avaliação imparcial dos pedidos de asilo. O conjunto de ferramentas compreende uma combinação de medidas, tanto fora como dentro da UE e nas fronteiras.

Além de apoiar os Estados-Membros nas fronteiras orientais, a UE continuou a prestar assistência a outros Estados-Membros na linha da frente, facilitando e coordenando as recolocações voluntárias para outros Estados-Membros, proporcionando apoio financeiro e operacional à capacidade de acolhimento, condições de vida e cuidados médicos para refugiados e migrantes, acelerando os procedimentos de asilo, aumentando o número de regressos e reforçando a proteção das fronteiras.

Na sequência da invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022, milhões de pessoas deslocadas procuraram refúgio na UE através da Hungria, da Polónia, da Roménia e da Eslováquia. Estes países responderam de forma extraordinariamente rápida, abrindo as suas fronteiras e permitindo a entrada no seu território. Refletindo o empenho da UE em demonstrar total solidariedade com a Ucrânia, em 4 de março de 2022, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) deu seguimento à proposta da Comissão Europeia e adotou por unanimidade uma decisão de execução para introduzir um mecanismo de proteção temporária em resposta ao afluxo de pessoas deslocadas. A decisão prevê também a criação de uma plataforma de solidariedade, sob a coordenação da Comissão Europeia, através da qual os Estados-Membros trocam informações sobre as suas capacidades de acolhimento, bem como o número de pessoas que beneficiam de proteção temporária nos seus territórios. Em 2022, a Agência da União Europeia para o Asilo empenhou-se ativamente na facilitação do intercâmbio de informações sobre registos de proteção temporária entre países da UE+.

A rede da UE de preparação para a migração e gestão de crises migratórias empreendeu a cooperação administrativa entre os Estados-Membros, tendo sido ativado o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia com o objetivo de dar resposta às necessidades das pessoas deslocadas da Ucrânia e receber cofinanciamento para a prestação dessa





assistência. As agências da UE, incluindo a Frontex, a Agência da União Europeia para o Asilo e a Europol, forneceram de imediato apoio operacional aos Estados-Membros que solicitaram assistência. Muitos aspetos da resposta da UE revelaram-se boas práticas a adotar em qualquer crise futura.

Ao longo de 2021, a UE deu continuidade às suas parcerias abrangentes e mutuamente benéficas. As atividades no âmbito da dimensão externa da política da UE em matéria de migração e asilo abordaram as causas profundas da migração irregular, o combate às redes de introdução clandestina de migrantes, a cooperação com países terceiros em matéria de regresso e readmissão, a cooperação com países parceiros na gestão das fronteiras e a prestação de apoio no que diz respeito à proteção noutras partes do mundo.

Além disso, concedeu-se especial atenção à maior necessidade de proteção dos cidadãos afegãos na sequência da subida dos talibãs ao poder. Sendo o Afeganistão uma prioridade para a UE e o maior beneficiário da ajuda ao desenvolvimento da UE desde 2002, a UE empenhou-se em dar uma resposta uniforme à crise. Em agosto de 2021, os ministros dos Assuntos Internos da UE, juntamente com representantes da Comissão Europeia, do Serviço Europeu para a Ação Externa, da Frontex, da Europol, da Agência da União Europeia para o Asilo e do Coordenador da UE da Luta Antiterrorista, adotaram uma declaração conjunta que salientava o caráter prioritário da retirada dos cidadãos da UE e, na medida do possível, dos cidadãos afegãos que tinham cooperado com a UE e os seus Estados-Membros e respetivas famílias.

Em outubro de 2021, foi anunciado um pacote de apoio ao Afeganistão no valor de mil milhões de euros, juntamente com a prestação de apoio humanitário para fazer face às necessidades básicas do povo afegão, canalizado para organizações internacionais no terreno e países vizinhos. A UE detém a presidência do grupo nuclear da [Estratégia de Resolução para a Plataforma de Apoio aos Refugiados Afegãos](#), reforçando a resposta internacional à situação no Afeganistão e estimulando os compromissos políticos, financeiros e materiais.

A UE criou um mecanismo destinado a apoiar a retirada de mais de 17 500 pessoas de Cabul, incluindo cerca de 4 100 cidadãos da UE e 13 400 cidadãos afegãos. Os Estados-Membros da UE retiraram, no total, 22 000 afegãos.

Na sua função de assegurar uma interpretação e aplicação harmonizadas do direito da UE, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) proferiu mais de 20 acórdãos e despachos. Foi chamado a interpretar várias disposições do SECA, em temas relacionados com:

- O acesso efetivo ao procedimento de asilo;
- O sistema de Dublin;
- Pedidos subsequentes;
- A interpretação do conceito de proteção do Estado;
- A avaliação da proteção prestada pela Agência das Nações Unidas de Socorro e Obras para os Refugiados da Palestina no Médio Oriente (UNRWA);
- A interpretação do conceito de violência indiscriminada com a finalidade de assegurar proteção subsidiária;
- O recurso à detenção;
- O alargamento do estatuto de proteção como um direito derivado (com base no estatuto de proteção de outro beneficiário);
- O princípio da igualdade de tratamento;
- O regresso de requerentes de asilo cujos pedidos tenham sido indeferidos.



3. Transição do EASO para a Agência da União Europeia para o Asilo



Após 10 anos de funcionamento, o EASO foi convertido na Agência da União Europeia para o Asilo através do [Regulamento \(UE\) 2021/2303 relativo à Agência da União Europeia para o Asilo](#), que entrou em vigor em 19 de janeiro de 2022. A Agência pode agora prestar maior apoio operacional e técnico a fim de reforçar a eficiência dos sistemas de asilo, melhorar e acelerar a prestação de assistência a pedido dos Estados-Membros, continuar a estabelecer normas operacionais, indicadores e orientações práticas para informar a tomada de decisão uniforme e de elevada qualidade nos casos de asilo, melhorar o acompanhamento e a comunicação de informações sobre o funcionamento dos sistemas nacionais de asilo e de acolhimento, contribuir para o reforço de capacidades em países terceiros e apoiar os países da UE+ com regimes de reinstalação.

Um domínio essencial de intervenção para a Agência da União Europeia para o Asilo é a disponibilização de assistência operacional e técnica aos Estados-Membros cujos sistemas de asilo e de acolhimento estão sujeitos a uma pressão desproporcionada. A partir de maio de 2022, 10 Estados-Membros receberão apoio direto da Agência através de planos anuais ou plurianuais, nomeadamente, Bélgica, Chipre, Chéquia, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Malta, Roménia e Espanha. O apoio operacional aos sistemas nacionais de asilo e acolhimento em 2021 abrangeu uma série de ações que foram adaptadas ao contexto e às necessidades específicas de cada país, nomeadamente através do apoio para reforçar a capacidade e a qualidade das condições de acolhimento, registar e proceder ao tratamento de pedidos em primeira e segunda instâncias, proceder à recolocação e reforçar a qualidade e a normalização do sistema de Dublin.

No início de 2022, foi realizada uma avaliação *ex post* externa e transversal para avaliar a execução do apoio operacional da Agência a fim de contribuir para a tomada de decisão e melhorar o quadro geral de apoio operacional. Globalmente, a avaliação externa concluiu que o apoio operacional da Agência em 2021 foi extremamente importante para responder às necessidades dos Estados-Membros, demonstrando flexibilidade na adaptação a contextos em rápida mutação.





4. Funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo

Em 2021, a legislação nacional, as políticas e as práticas no domínio do asilo nos países da UE+ foram moldadas por mudanças significativas. A digitalização dos sistemas de asilo, o impacto da atual pandemia de COVID-19 e as novas necessidades de proteção dos nacionais afegãos, na sequência da evolução da situação no Afeganistão, constituíram três temas horizontais com impacto na maioria das etapas do procedimento de asilo.



Em destaque – 1: Digitalização dos sistemas de asilo e de acolhimento em 2021

As autoridades nacionais de asilo e acolhimento dos países da UE+ continuaram a digitalizar os processos. A pandemia de COVID-19 levou à necessidade de recurso a soluções tecnológicas para assegurar a continuidade das atividades no contexto das restrições de circulação e de distanciamento social. Em diferentes graus e com base nos contextos nacionais, foram introduzidas inovações digitais para efeitos de autoregisto de pedidos, entrevistas à distância, prestação de informações, prestação de serviços de interpretação, recolha de informações sobre o país de origem, formação, sistemas de gestão de informações e comunicações entre autoridades e simplificação dos fluxos de trabalho.

Os processos digitalizados serão provavelmente adaptados com base nas orientações dos tribunais internacionais, europeus e nacionais. Embora seja possível implantar rapidamente as novas tecnologias, as autoridades nacionais devem proceder com prudência, uma vez que as decisões judiciais indicam que é necessário assegurar um controlo contínuo e rigoroso da compatibilidade das inovações digitais com os direitos fundamentais e as orientações em matéria de proteção dos dados pessoais.



Em destaque – 2: O impacto da atual pandemia de COVID-19 nos sistemas de asilo e de acolhimento

Desde o seu início, em 2020, a pandemia de COVID-19 e as restrições associadas continuaram a afetar fortemente os sistemas de asilo e de acolhimento a nível mundial. Os países da UE+ empregaram vários métodos para assegurar o acesso à proteção e ao tratamento eficiente dos pedidos novos e pendentes, apesar das medidas de saúde pública destinadas à contenção da epidemia. O acesso às vacinas contra a COVID-19 e o lançamento de campanhas nacionais de vacinação foram fundamentais para limitar o número de infeções.

Embora as restrições relacionadas com a COVID-19 tenham sido atenuadas com a disponibilização gradual das vacinas, ao longo de 2021, continuaram a aplicar-se medidas com vista a conter a pandemia. Estas práticas consistiram, nomeadamente, na utilização de produtos de desinfecção, o distanciamento, as barreiras de acrílico; a prestação de serviços em horários escalonados e através de modalidades à distância; a limitação do número de pessoas presentes nas instalações das autoridades em simultâneo; rastreios médicos regulares e testes rápidos; medidas de quarentena; e a revisão das taxas máximas de ocupação no acolhimento. As atividades de reinstalação foram retomadas, mais uma vez, com recurso a modalidades mistas, nomeadamente missões de seleção à distância com base em dossiês, orientações em linha antes da partida e controlos sanitários adicionais na organização de viagens.





Em destaque – 3: Respostas dos países da UE+ às novas necessidades de proteção dos nacionais afegãos

A deterioração da situação da segurança e dos direitos humanos no Afeganistão em 2021 gerou vagas de deslocação na população em geral, além dos riscos acrescidos para grupos específicos. Decidiu-se imediatamente assegurar o acesso rápido a condições de segurança, pelo que os países da UE+ organizaram evacuações rápidas e adaptaram o tratamento dos pedidos apresentados por afegãos. Foram realizadas campanhas de informação específicas, centradas na prestação de informações aos nacionais afegãos sobre assuntos relacionados com o asilo.

Devido à volatilidade no país de origem e à dificuldade de acesso a informações atualizadas sobre o país de origem, muitos países da UE+ suspenderam o tratamento de pedidos apresentados por afegãos, tanto em primeira como em segunda instância, com exceção dos casos em que a necessidade de proteção era evidente. Além disso, foram enviados esforços para reunir famílias afegãs, ao mesmo tempo que se adotaram medidas especiais para assegurar condições materiais de acolhimento e a integração de pessoas retiradas do Afeganistão. O grande número de processos pendentes de nacionais afegãos, bem como o estatuto daqueles que não podem ser objeto de proteção, mas não podem ser obrigados a regressar, são questões que continuam por resolver e exigem abordagens construtivas e realistas por parte dos países da UE+.

4.1. Acesso ao procedimento de asilo

A pressão nas fronteiras externas da UE intensificou-se em 2021, tendo o número de chegadas regressado aos níveis pré-pandemia. As passagens ilegais de fronteiras aumentaram, e os países da UE+ tiveram de gerir as súbitas chegadas maciças e o crescente número de pedidos de proteção internacional.

Em 2021, os países da UE+ receberam aproximadamente 648 000 pedidos de proteção internacional, o que representa um aumento de um terço face a 2020 e corresponde aos níveis registados em 2018. Nos primeiros meses de 2021, o nível de pedidos permaneceu relativamente estável. No entanto, sensivelmente em meados do ano, o número de pedidos começou a aumentar, atingindo o seu ponto máximo nos meses de setembro e novembro de 2021.

Esses picos deveram-se, em grande parte, ao aumento de pedidos por parte de afegãos e sírios, incluindo vários pedidos repetidos de afegãos. Os sírios representaram o maior grupo de requerentes de asilo em 2021, apresentando cerca de 117 000 pedidos em países da UE+, seguidos pelos afegãos, que apresentaram 102 000 pedidos. A estas duas cidadanias seguiram-se os nacionais do Iraque (30 000 pedidos), do Paquistão e da Turquia (25 000 em ambos os casos), bem como do Bangladeixe (20 000).

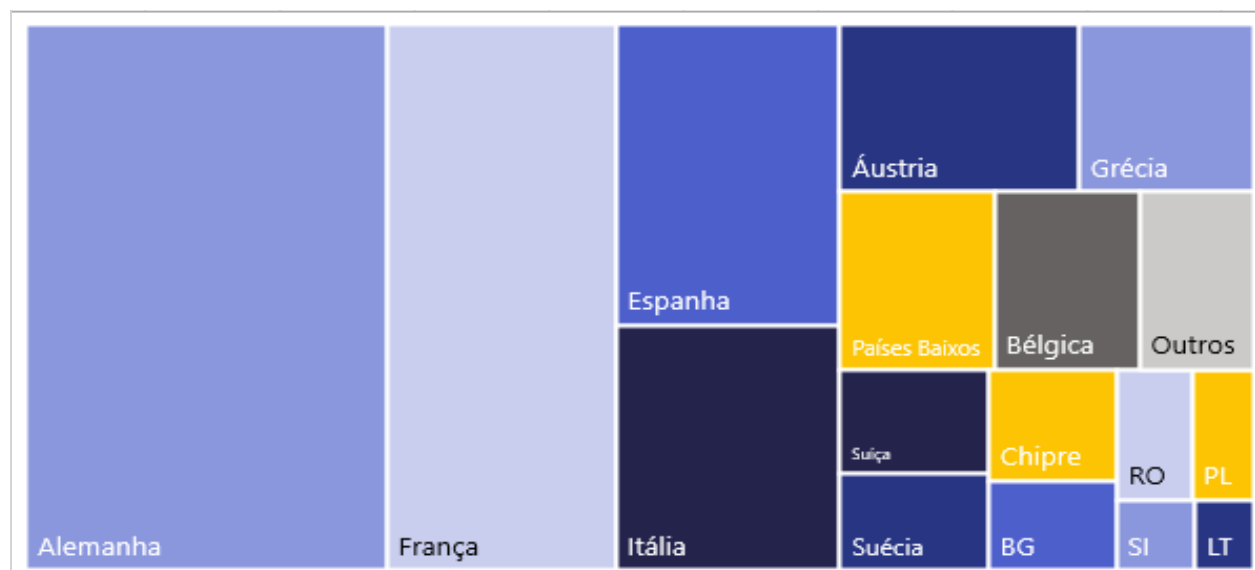
Relativamente aos países de acolhimento, a Alemanha recebeu de longe o maior número de pedidos de asilo (191 000), seguida pela França (121 000), Espanha (65 000) e Itália (53 000).

Numa altura em que as restrições relacionadas com a COVID-19 e os requisitos de quarentena ainda estavam em vigor, os países da UE+ responderam ao aumento das chegadas adaptando os seus processos para facilitar a elaboração, o registo e a apresentação de pedidos. Vários países reorganizaram as instalações de acolhimento e os



procedimentos de primeira instância. Outros países mantiveram os centros iniciais ou de chegada onde as autoridades de asilo e de acolhimento trabalham em conjunto.

Figura 1. Pedidos de proteção internacional por país de acolhimento da UE+, 2021



Fonte: Eurostat, [migr_asyappctza] 22 de abril de 2022.

No entanto, foram comunicados vários incidentes nas fronteiras externas da UE, nos quais se verificou que as disposições da UE não foram aplicadas de forma atempada e o acesso efetivo ao procedimento de asilo foi retardado ou recusado. O TJUE, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) e os tribunais nacionais examinaram as políticas e práticas dos países da UE+, reiterando a importância de respeitar o princípio de *não repulsão*.

4.2. O sistema de Dublin



As medidas relacionadas com a COVID-19 continuaram a ter um impacto direto nas várias etapas do sistema de Dublin. Embora o número de requerentes ao abrigo do sistema de Dublin tenha aumentado em 2021, as autoridades nacionais continuaram a enfrentar desafios na execução das transferências, sendo os requisitos de testagem à COVID-19 e a falta de voos disponíveis os obstáculos mais frequentes. Consequentemente, o número de transferências executadas manteve-se muito mais baixo do que antes da pandemia.

Durante a pandemia, as autoridades e os tribunais nacionais foram confrontados com processos de Dublin cada vez mais complexos, que exigiam maior orientação e clarificação. O TJUE recebeu um elevado número de pedidos de decisão a título prejudicial sobre vários aspetos do Regulamento de Dublin III: a aplicação dos critérios para determinar o Estado-Membro responsável, os recursos, os prazos para as transferências e a relação com outras legislações da UE exteriores aos instrumentos jurídicos do SECA.

De acordo com dados provisórios trocados regularmente entre a Agência da União Europeia para o Asilo e 29 países da UE+, em 2021, foram emitidas 114 300 decisões em resposta a pedidos apresentados ao abrigo do Regulamento de Dublin, o que representa um aumento de um quinto em relação a 2020. Contudo, o total anual permaneceu abaixo dos níveis pré-pandemia. O aumento das decisões foi consentâneo com o facto de serem apresentados mais pedidos de asilo em países da UE+ sensivelmente no mesmo período.





A nível dos países, a Alemanha e a França continuaram a receber a maioria das decisões em resposta a pedidos, representando, em conjunto, mais de três quintos do total da UE+. Tal como em anos anteriores, a Itália emitiu o maior número de decisões sobre pedidos ao abrigo do Regulamento de Dublin, seguida pela Alemanha e a Grécia.

Em 2021, a taxa de aceitação de decisões em resposta a pedidos ao abrigo do Regulamento de Dublin, que mede a proporção de decisões de aceitação de responsabilidade (explícita ou implicitamente) por um pedido de todas as decisões emitidas, foi de 54 % (dois pontos percentuais a menos face à de 2020), o que evidencia uma diminuição constante pelo quarto ano consecutivo a nível da UE+.

Em termos de transferências efetivamente executadas, em resultado das medidas de emergência relacionadas com a COVID-19, as transferências a abrigo do Regulamento de Dublin caíram para níveis muito baixos pelo segundo ano consecutivo: no total, em 2021, foram executadas cerca de 13 500 transferências, o que foi semelhante a 2020, mas correspondeu a cerca de metade do número de 2019.

O artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento de Dublin III foi invocado cerca de 3 900 vezes em 2021, registando, pelo terceiro ano consecutivo, os níveis mais baixos desde 2015. O artigo 17.º, n.º 1, constitui uma cláusula discricionária, que permite a um Estado-Membro examinar um pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, mesmo que tal exame não seja da sua responsabilidade nos termos dos critérios estabelecidos no regulamento.

4.3. Procedimentos especiais para avaliar as necessidades de proteção



Na análise dos pedidos de proteção internacional em primeira instância, os Estados-Membros podem, em determinadas circunstâncias, recorrer a procedimentos especiais, tais como procedimentos acelerados, procedimentos nas fronteiras ou prioritários, cumprindo, simultaneamente, os princípios básicos e as garantias previstos no direito da União.

Em 2021, vários países da UE+ introduziram novas práticas, disposições legislativas ou propostas de alteração para simplificar ainda mais o procedimento nas fronteiras, adaptar os prazos ou digitalizar o tratamento dos processos. Os tribunais nacionais intervieram para avaliar as disposições legislativas e as alterações ao procedimento nas fronteiras, bem como a detenção dos requerentes de asilo nas fronteiras, a fim de determinar se estão em conformidade com os direitos fundamentais dos requerentes de asilo. As organizações da sociedade civil realizaram projetos de investigação para explorar novas formas de facilitar o acesso à proteção nas fronteiras através de práticas flexíveis e sustentáveis.

Os países da UE+ também reviram e atualizaram as suas listas de países de origem seguros, tendo os tribunais nacionais avaliado a aplicação deste conceito em vários casos. Naturalmente, uma tendência comum consistiu na retirada da Ucrânia da lista de países de origem seguros. A aplicação do conceito de país terceiro seguro foi também sujeita a escrutínio pelos tribunais nacionais, enfatizando a importância de uma avaliação individual antes de enviar os requerentes de volta a países terceiros.





Em 2021, os países da UE+ também introduziram alterações ao procedimento acelerado, alargando a sua aplicação a certas categorias de requerentes ou alterando os prazos.

Através de alterações legislativas e políticas e com base em decisões judiciais, as autoridades de muitos países da UE+ clarificaram os critérios e a aplicação de procedimentos de admissibilidade e de pedidos repetidos ou subsequentes. No total, em 2021, cerca de 14 % ou 89 000 de todos os pedidos corresponderam a pedidos repetidos apresentados no mesmo país da UE+, sendo este número o mais elevado desde 2008. Esta situação representa um aumento de mais de metade em relação a 2020, ano em que se registaram 57 000 pedidos repetidos.

Um tema que continuou a ser alvo de atenção em 2021 foi o dos beneficiários de proteção internacional que apresentaram um novo pedido de asilo noutro país da UE+ (referido como o movimento secundário de beneficiários). Alguns países da UE+ têm registado um aumento deste tipo de movimento não autorizado nos últimos anos. Este fenómeno abrange pessoas a quem foi concedida proteção internacional num país da UE+, obteve documentos de viagem de forma legal e, posteriormente, viajou para outro país da UE+ e voltou a apresentar um pedido de asilo, somando-se este aos processos dos sistemas nacionais de asilo. Embora a falta de dados abrangentes dificulte a plena compreensão do alcance desta tendência, a jurisprudência crescente sugere que esta ocorrência se está a tornar mais significativa.

Um dos objetivos do Pacto em matéria de Migração e Asilo da Comissão Europeia é abordar esta questão, por exemplo, permitindo as transferências de beneficiários reconhecidos ao abrigo da proposta do Regulamento Gestão do Asilo e da Migração ou através de um melhor acompanhamento deste tipo de movimentos secundários ao abrigo da proposta de modificação para revisão do Regulamento Eurodac. Enquanto se aguarda a adoção destas propostas, os países da UE+ adotaram abordagens diferentes, muitas vezes dando prioridade aos pedidos adicionais e rejeitando-os rapidamente, através de condições de acolhimento alteradas e mais rigorosas para os requerentes, ou introduzindo proibições de viagem. Em alguns casos excecionais, as autoridades nacionais concedem proteção internacional após uma análise individual dos factos específicos em cada caso.

4.4. Tratamento dos pedidos de asilo em primeira instância



No segundo ano da pandemia de COVID-19 e das medidas sanitárias a esta associadas, os países da UE+ continuaram a organizar entrevistas à distância com requerentes de proteção internacional e adiaram a entrevista inicial para os requerentes que apresentavam sintomas de infeção por COVID-19. Em geral, os procedimentos à distância deixaram de ser uma exceção e passaram a generalizar-se. Os países da UE+ empenharam-se na criação de políticas a longo prazo, melhorando a qualidade das decisões de primeira instância, analisando questões em matéria de proteção de dados e privacidade e publicando orientações para certos perfis de requerentes de países de origem específicos nos quais a situação estava em permanente evolução em 2021.

Muitos países deram início à reorganização dos seus serviços de asilo e acolhimento ou concluíram a reestruturação das suas autoridades de primeira instância com o objetivo de clarificar as funções e a divisão de competências entre os seus gabinetes e vários outros ministérios. Iniciaram-se propostas legislativas e a nova legislação entrou em vigor em 2021, a fim de alcançar uma maior harmonização do direito nacional com as disposições do SECA, prever novos desenvolvimentos tecnológicos ou reforçar a eficiência do procedimento de asilo em situações de emergência.



Perfil dos requerentes de asilo que chegam aos países da UE+

Em 2021, a maioria dos requerentes de asilo nos países da UE+ era **do sexo masculino**, representando **70 %** dos requerentes em 2021



Os nacionais da **Síria** e do **Afeganistão** representaram os maiores grupos de requerentes, apresentando o maior número de pedidos de asilo desde a crise dos refugiados em 2015-2016.



Mais de **2/3** das decisões sobre pedidos em primeira instância foram concedidos a requerentes do sexo masculino



31 % destes homens e rapazes beneficiaram de proteção internacional, face a 41 % de mulheres e raparigas



Fonte: Dados do Eurostat de 22 de abril de 2022.

#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





Em 2021, as autoridades de asilo da UE+ emitiram cerca de 535 000 decisões em primeira instância, um pouco mais do que em 2020, mas não distando muito dos níveis pré-pandemia. Em resultado do aumento constante de pedidos, no final de 2021, os pedidos apresentados nos países da UE+ superaram em número as decisões em primeira instância em mais de 113 000. Assim, após uma inversão temporária da tendência em 2020, o número de pedidos excedeu novamente as decisões em 2021.

Três países da UE+ emitiram, em conjunto, pouco menos de dois terços de todas as decisões de primeira instância: França (26 %), Alemanha (25 %) e Espanha (13 %). Seguiram-se a Itália e a Grécia, que emitiram 8 % e 7 % de todas as decisões, respetivamente. A maioria das decisões de primeira instância nos países da UE+ foi emitida relativamente a nacionais da Síria, do Afeganistão, do Paquistão e da Colômbia.

Foram retirados cerca de 69 000 pedidos nos países da UE+, maioritariamente desde 2017. Esse número representou um aumento de 46 % face a 2020. O número de pedidos retirados em 2021 representou 11 % do número de pedidos apresentados.

Mais de um quarto dos pedidos retirados foi de nacionais afegãos, representando mais de 18 000 pedidos em 2021, em comparação com 5 000 em 2020. Os nacionais da Síria, do Paquistão, da Turquia, do Iraque, do Bangladexe e da Tunísia (por ordem decrescente) também retiraram um elevado número de pedidos.

Dois terços de todos os pedidos retirados eram tácitos, o que significa que o requerente tinha fugido e abandonado o procedimento. Os pedidos retirados podem constituir um indicador alternativo do início de movimentos secundários para países da UE+. De acordo com esta interpretação, os números de 2021 indicam um padrão de movimentos secundários de países ao longo das rotas dos Balcãs e nas fronteiras externas da UE.

4.5. Tratamento de pedidos de asilo em segunda instância ou instâncias superiores



Em 2021, os desenvolvimentos em segunda instância ou instâncias superiores centraram-se na reorganização dos tribunais e na aplicação de alterações ao procedimento de recurso, por exemplo, no que diz respeito aos prazos de recurso e ao efeito suspensivo automático dos recursos. Foram introduzidas novas soluções para permitir a apresentação de documentos à distância, a organização de audiências à distância nos tribunais e o recurso à comunicação eletrónica entre as autoridades de primeira instância e os tribunais.

Foram criadas disposições especiais para proceder ao tratamento de certos perfis de requerentes na fase de recurso, nomeadamente para nacionais do Afeganistão, da República Democrática do Congo e da Etiópia. Por último, os tribunais constitucionais e os supremos tribunais de vários países da UE+ esclareceram certos aspetos que afetam o direito a um recurso efetivo.

4.6. Processos pendentes



No final de 2021, mais de 767 000 pedidos aguardavam uma decisão nos países da UE+, à semelhança do ano anterior, registando-se uma ligeira diminuição de 1 %. Nos primeiros meses de 2021, a quantidade de processos pendentes diminuiu de forma gradual, mas, a partir agosto de 2021, aumentou rapidamente e, em apenas alguns meses, atingiu o nível do final de 2020. Deste modo, a quantidade de





processos pendentes era ainda maior do que antes da crise, em 2014, exercendo uma pressão acrescida sobre os sistemas de acolhimento nacionais.

Na Alemanha, cerca de um terço (34 %) de todos os processos pendentes continuava a aguardar uma decisão, o que corresponde a um total de 264 000 processos abertos. Entre os países da UE+ com um número considerável de processos pendentes encontravam-se a França (145 000), a Espanha (104 000), a Itália (52 000) e a Grécia (38 000).

Não só os afegãos (103 000) e os sírios (96 000) continuaram a registar o maior número de processos pendentes nos países da UE+ no final de 2021, como esse número aumentou, respetivamente, 10 % e 38 % face a 2020.

4.7. Acolhimento de requerentes de proteção internacional



A reorganização e adaptação dos sistemas de acolhimento continuaram a ser áreas prioritárias nas estratégias nacionais para assegurar respostas rápidas e suficientes às mudanças nos fluxos migratórios. Em 2021, as autoridades de acolhimento procuraram cada vez mais estabelecer diálogo com os órgãos de poder local, a fim de solucionar em conjunto alguns dos desafios relacionados com o acolhimento de requerentes de proteção internacional. A digitalização dos procedimentos de acolhimento centrou-se na simplificação dos fluxos de trabalho.

Devido ao aumento significativo do número de requerentes em 2021, e apesar destes esforços, os sistemas de acolhimento em muitos países da UE+ estavam sob pressão. Em alguns casos, esta situação conduziu a elevadas taxas de ocupação nas instalações, tendo sido necessária uma rápida readaptação dos serviços para dar resposta às necessidades de todos os requerentes.

Nos países em que os sistemas de acolhimento já se confrontavam com uma pressão crescente antes da pandemia de COVID-19, as novas chegadas levaram à saturação do sistema. Nestes casos, as autoridades de acolhimento responderam abrindo novas instalações, geralmente temporárias, enquanto examinavam soluções estruturais a longo prazo, como a criação de locais de alojamento mais definitivo e a ajuda à partida mais célere dos beneficiários reconhecidos de proteção internacional das instalações de acolhimento.

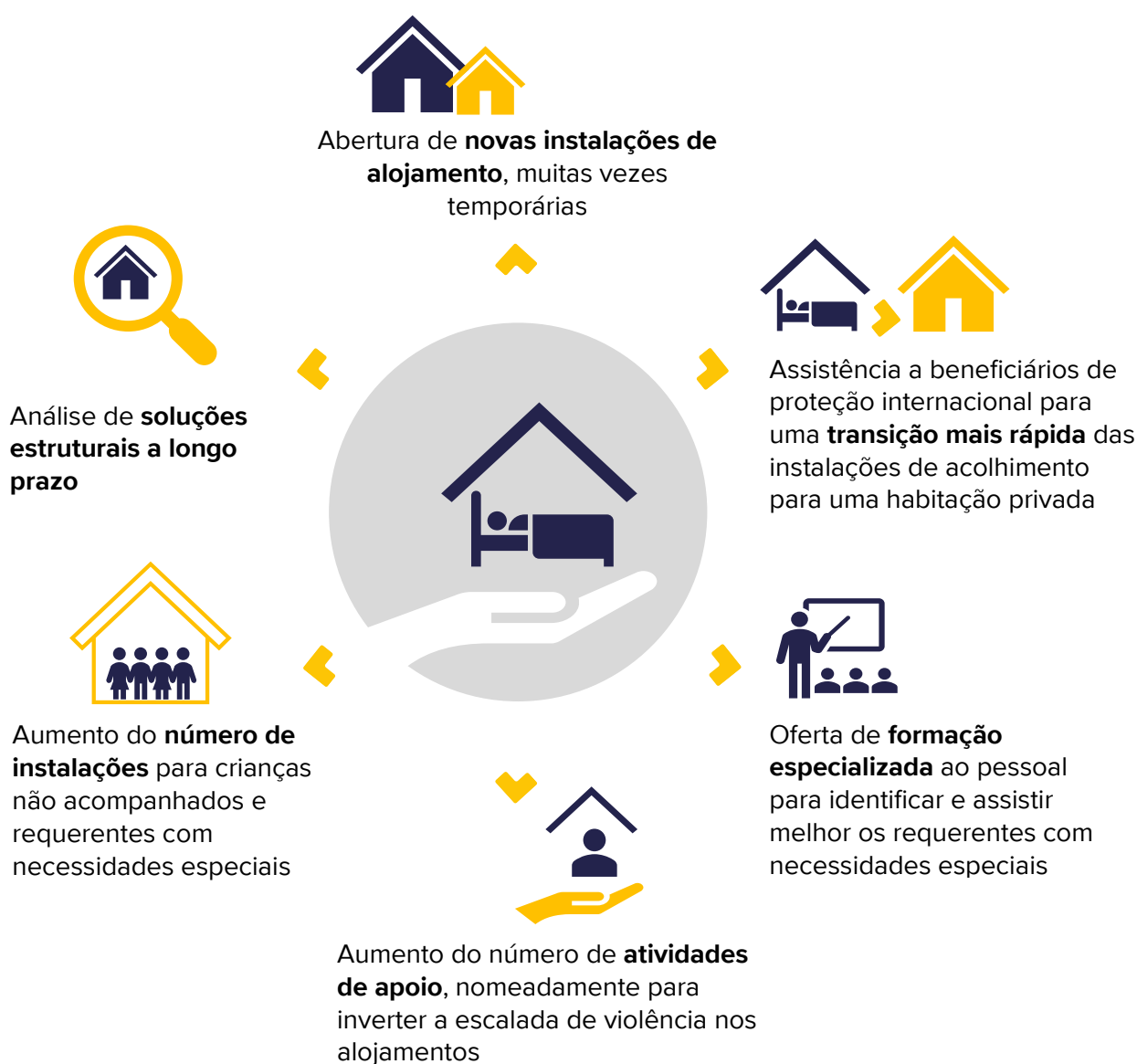
À persistência do contexto da pandemia de COVID-19 continuaram a somar-se os desafios existentes bem como novos desafios, uma vez que os requisitos de distanciamento físico, quarentena e isolamento continuaram a exigir mais espaço. O pessoal de acolhimento confrontou-se com situações de infeção e participou ativamente na implementação da vacinação de requerentes contra a COVID-19 ao longo de 2021. Nesse ano, à medida que as restrições impostas pela COVID-19 começaram a diminuir, foi aumentando o número de atividades de apoio nas instalações de acolhimento.

A qualidade do acolhimento manteve-se uma preocupação geral em muitos países da UE+, uma vez que o ACNUR e as organizações da sociedade civil continuaram a comunicar informações sobre alojamento e apoio sem as condições mínimas. Além disso, os tribunais foram chamados a deliberar sobre a adequação das condições de acolhimento em alguns países da UE+ no quadro do Regulamento de Dublin III.



Capacidade de acolhimento para alojar requerentes proteção internacional

Com o aumento significativo dos requerentes de asilo em 2021, as estratégias nacionais centraram-se na reorganização e adaptação dos sistemas de acolhimento. Os países da UE+ adotaram várias medidas para aliviar a pressão sobre os sistemas saturados, designadamente:



#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>

4.8. Detenção durante o procedimento de asilo



Em 2021, as insuficiências nas práticas e condições de detenção, nomeadamente para requerentes com vulnerabilidades, foram examinadas por organizações de vigilância bem como organizações judiciais internacionais, europeias e nacionais, tais como o Comité contra a Tortura das Nações Unidas (CCT ONU), o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) do Conselho da Europa, os Provedores de Justiça nacionais, a CEDH e os tribunais nacionais, além do ACNUR e de organizações da sociedade civil. Além disso, continuaram a ser comunicadas insuficiências sistémicas, bem como o recurso à detenção e a restrições arbitrárias em situações de afluxo maciço de nacionais de países terceiros.

A detenção pode ter implicações no procedimento de asilo em termos de acesso ao procedimento, prestação de informações, entrevista pessoal e prazos aplicáveis. Embora vários países da UE+ tenham envidado esforços para resolver as insuficiências existentes nestes domínios, foi também salientada a necessidade de resolver as limitações sistémicas a fim de respeitar plenamente o direito dos requerentes à liberdade e à segurança.

4.9. Acesso à informação



Os países da UE+ continuaram a melhorar a prestação de informações aos requerentes de asilo através de inovações e melhorias digitais. Em 2021, as autoridades nacionais empenharam-se na criação de aplicações móveis, portais em linha, centros de informação, sítios Web atualizados e novas funcionalidades em plataformas de informação existentes, para permitir aos requerentes aceder à informação de forma mais rápida e fácil. As informações fornecidas através destas plataformas foram também disponibilizadas em várias línguas.

Foi criada a prestação de informações direcionadas para grupos específicos que necessitavam de proteção, por exemplo, para as pessoas retiradas do Afeganistão e pessoas deslocadas da Ucrânia. Além de fornecer informações sobre o procedimento de asilo, os países da UE+ também informaram os requerentes e os beneficiários de proteção internacional sobre a vida quotidiana no país de acolhimento, os direitos e as obrigações, bem como os serviços à sua disposição.

4.10. Assistência jurídica e representação



Os confinamentos impostos devido à pandemia de COVID-19 continuaram a afetar a prestação de assistência jurídica em matéria de asilo e outros procedimentos conexos em 2021, nomeadamente no regresso de antigos requerentes, no reagrupamento familiar e na emissão de autorizações de residência após o reconhecimento. Nos casos em que o contacto pessoal entre prestadores de assistência jurídica e clientes não era possível, as consultas foram organizadas por correio eletrónico ou telefone. No entanto, a prestação de serviços à distância também envolveu riscos no tocante à qualidade dos serviços e à confidencialidade. Além disso, dificultou e complicou a construção de confiança em questões práticas, tais como a partilha de documentos entre os prestadores de assistência.

Alguns países da UE+ alargaram a prestação de assistência jurídica ou adotaram orientações para assegurar uma assistência jurídica eficaz em primeira instância, com destaque para o papel dos advogados nas entrevistas pessoais. As alterações legislativas clarificaram o



âmbito de aplicação da assistência jurídica, e outras alterações visaram a harmonização dos pagamentos do Estado aos representantes legais.

A par das dificuldades no acesso ao procedimento de asilo, alguns requerentes não dispunham de informações e assistência jurídica, ou estas eram insuficientes, nas fronteiras europeias. Além disso, as organizações da sociedade civil manifestaram preocupações quanto à assistência jurídica aos requerentes de asilo colocados em regime de detenção.

4.11. Serviços de interpretação



Em 2021, os países da UE+ profissionalizaram ainda mais a prestação de serviços de interpretação, introduzindo processos para garantir a qualidade dos serviços. Com base na experiência anteriormente adquirida, os países da UE+ investiram na digitalização dos serviços de interpretação.

Em resultado do aumento das chegadas, alguns países recorreram a um maior número de intérpretes para fazer face à procura crescente, nomeadamente através de acordos com organizações da sociedade civil, organizações internacionais e empresas privadas com conhecimentos especializados relevantes. No entanto, a capacidade existente em alguns países da UE+ nem sempre foi suficiente para assegurar uma prestação eficaz de serviços de interpretação, especialmente a certos perfis de requerentes com necessidades especiais e em procedimentos de segunda instância.

4.12. Informação relativas aos países de origem



Os principais desenvolvimentos na produção de informação sobre o país de origem em 2021 centraram-se na melhoria das metodologias e dos fluxos de produção, recrutando mais investigadores de informações sobre o país de origem e produzindo informação de forma célere para fazer face a situações de crise. A produção de informação sobre o país de origem continuou a centrar-se nos países de origem mais comuns dos requerentes de asilo na Europa, nomeadamente o Afeganistão, o Irão, o Iraque e a Síria.

Os desafios comunicados pela sociedade civil incluíram a falta de informação sobre o país de origem em questões relacionadas com deficiências; questões relativas aos apátridas e direitos de nacionalidade; acessibilidade limitada e facilidade de utilização das bases de dados de informação sobre o país de origem; e a falta de informações em várias línguas, uma vez que, na maior parte dos casos, o material sobre o país de origem apenas se encontra disponível em inglês.

4.13. Questões relativas a apátridas no contexto do asilo



No contexto do asilo, as questões relativas a apátridas podem afetar o processo de determinação relativo a um pedido de proteção internacional, bem como as salvaguardas processuais. As questões relativas a apátridas estiveram no cerne das evoluções legislativas e políticas em vários países da UE+ em 2021, que tomaram medidas no sentido de abordar o estatuto de apátrida, nomeadamente através da adesão a instrumentos jurídicos internacionais relevantes, de estabelecer procedimentos específicos relativos à determinação da condição de apátrida e de facilitar o acesso à naturalização.





No entanto, restam por superar algumas dificuldades, nomeadamente o desconhecimento e a falta de competências técnicas em questões relacionadas com estatuto de apátrida no contexto do asilo. Essa situação pode gerar incerteza para os requerentes no que diz respeito ao processo e aos seus direitos e obrigações, podendo dar origem a identificações e registos incorretos.

4.14. Conteúdo da proteção



As pessoas a quem foi conferida uma forma de proteção internacional num país da UE+ podem beneficiar de um conjunto de direitos e benefícios. Uma decisão positiva pode conceder o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (também referidos como estatutos harmonizados a nível da UE). A taxa de reconhecimento refere-se ao número de resultados positivos em percentagem do número total de decisões sobre pedidos de proteção internacional.

Em 2021, a taxa global de reconhecimento da UE+ relativa a decisões em primeira instância sobre pedidos de asilo foi de 34 %. Tal significa que, das 535 000 decisões emitidas, 182 000 foram positivas, conferindo ao requerente ou estatuto de refugiado ou proteção subsidiária. A maioria das decisões positivas em primeira instância conferiu o estatuto de refugiado (118 000 ou 65 % de todas as decisões positivas), tendo a proteção subsidiária sido conferida nos 64 000 processos remanescentes (35 % de todas as decisões positivas). Além dos estatutos regulamentados pela UE, se o cálculo incluir autorizações de permanência por razões humanitárias, a taxa global de reconhecimento dos países UE+ relativa a decisões de primeira instância em 2021 é de 40 %.

A extensão e a qualidade dos direitos e serviços que os beneficiários de proteção recebem moldam as perspetivas da sua integração efetiva na sociedade de acolhimento. O ano de 2021 marcou o primeiro ano de aplicação do plano de ação da UE sobre integração e inclusão 2021-2027. Vários Estados-Membros atualizaram as suas estratégias de integração em conformidade como plano de ação da UE, pelo que os esforços em 2021 se centraram na execução destas novas estratégias. Consequentemente, muitas alterações legislativas relacionadas com a integração entraram em vigor em 2021 ou no início de 2022.

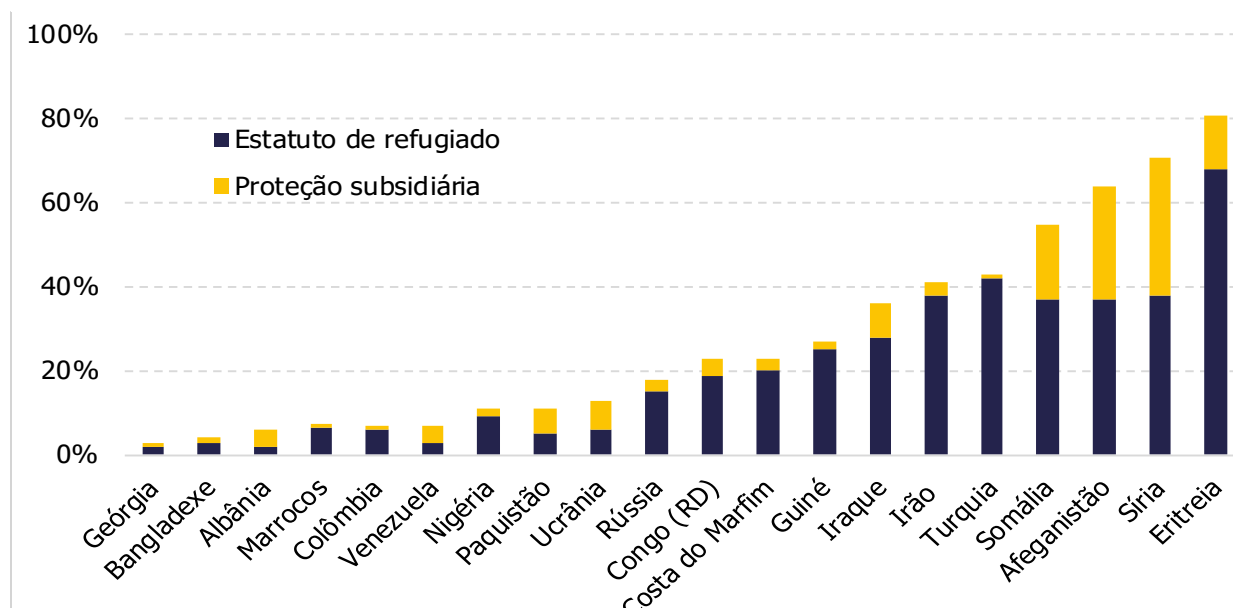
O debate em torno das formas nacionais de proteção e as medidas de regularização ganhou relevo, devido, em parte, às restrições de viagem relacionadas com a COVID-19 e à possibilidade reduzida de execução dos regressos. De igual modo, os países abordaram a utilização crescente de revisões dos motivos de cessação e revogação do estatuto nos anos anteriores. Os processos foram frequentemente submetidos à apreciação dos tribunais ao longo de 2021, a fim de obter orientações sobre o reagrupamento familiar.

O número de estudos de vários intervenientes (autoridades nacionais, institutos de investigação, grupos de reflexão, universidades e organizações da sociedade civil) que avaliam a eficiência e o impacto das estratégias nacionais de integração continuou a aumentar, e os relatórios forneceram informações úteis para introduzir novas melhorias nas abordagens de integração. Apesar de subsistirem barreiras práticas em muitos aspetos da vida quotidiana dos beneficiários de proteção internacional, as autoridades nacionais, muitas vezes em conjunto com órgãos de poder local e organizações da sociedade civil, empreenderam iniciativas para ultrapassar estes desafios, especialmente no domínio da educação das crianças.





Figura 2. Taxas de reconhecimento em primeira instância nos países da UE+ por nacionalidade e estatuto concedido, 2021.



Nota: Estas 20 nacionalidades registaram o maior número de decisões em primeira instância emitidas em 2021 nos países da UE+.

Fonte: Eurostat, [migr_asydcfstq] 22 de abril de 2022.

4.15. Regresso de antigos requerentes



Após ter sido significativamente afetada pelas restrições impostas pela COVID-19 em 2020, a execução dos regressos de requerentes de asilo cujos pedidos haviam sido indeferidos foi retomada em 2021. No entanto, muitos países não atingiram o nível de operações verificado antes da pandemia. A fim de reforçar a eficiência no domínio dos regressos, muitos países introduziram alterações de ordem jurídica e processual, para estabelecer uma relação entre os procedimentos de asilo e de regresso. Essas alterações disseram respeito, por exemplo, ao aconselhamento em matéria de regresso no âmbito de decisões negativas relativas a pedidos de asilo e à incorporação de uma ordem de regresso em decisões negativas relativas a pedidos de asilo.

Os países da UE+ prosseguiram os seus esforços para reforçar os regressos voluntários através de parcerias, programas de reintegração e aconselhamento personalizado a nacionais de países terceiros. Além disso, os países utilizaram ferramentas apoiadas pela Frontex, designadamente o Pedido de Regresso da Frontex, a fim de melhorar a execução dos regressos.

O TJUE, o TEDH e os tribunais nacionais examinaram uma série de processos relacionados com o regresso em 2021, para assegurar a adesão às garantias processuais e às normas de direitos humanos, nomeadamente processos relacionados com a avaliação adequada dos riscos individuais em caso de regresso de uma pessoa; a devida consideração do interesse superior da criança antes de adotar uma decisão de regresso, mesmo quando a pessoa que é objeto da decisão não é menor, mas o progenitor; o pagamento de uma indemnização pelos danos sofridos pelos requerentes de asilo recusados que tenham sido sujeitos a tratamento desumano e degradante após a deportação; e a suspensão da detenção na ausência de uma perspectiva viável de regresso.





4.16. Reinstalação e admissão por motivos humanitários



As medidas relacionadas com a COVID-19 adotadas em 2021 levaram as administrações nacionais a utilizar ferramentas digitais para prosseguir as suas atividades no domínio da reinstalação, nomeadamente entrevistas de seleção à distância e programas anteriores à partida e de orientação cultural. Devido à redução significativa das operações de reinstalação em 2020, a maioria dos países não conseguiu cumprir os seus compromissos para esse ano, tendo estes transitado para 2021.

A evolução da situação no Afeganistão desencadeou evacuações rápidas, que, em alguns casos, foram executadas através de programas de reinstalação. Foram também realizadas várias iniciativas nacionais para receber nacionais afegãos através de programas de admissão por motivos humanitários.

Para proporcionar vias alternativas seguras e legais de proteção, alguns países da UE+ continuaram a desenvolver os seus programas de patrocínio de base comunitária e a oferecer percursos educativos complementares.

5. Crianças e pessoas com necessidades especiais no procedimento de asilo



As políticas e práticas para requerentes com necessidades especiais foram moldadas pelos quadros legislativos nacionais existentes e pelos perfis específicos dos requerentes com necessidades especiais que chegam a um determinado país.

Alguns países da UE+ concentraram-se em melhorar a identificação e o apoio aos requerentes com necessidades especiais, desenvolvendo estratégias nacionais, coordenando mecanismos, melhorando os processos de avaliação da vulnerabilidade e continuando a proporcionar um vasto leque de ações de formação especializada. Outros países lançaram novas iniciativas ou deram continuidade às já existentes, concentrando-se em grupos específicos de requerentes. Por exemplo, as orientações para avaliar os processos foram atualizadas e aperfeiçoadas para assegurar que os pedidos relacionados com violência baseada no género, mutilação e excisão genital feminina, orientação sexual, identidade de género e tráfico de seres humanos sejam devidamente contemplados pelos funcionários responsáveis pelas questões de asilo. Além disso, as formações especializadas para o pessoal continuaram a dotar estes funcionários responsáveis dos conhecimentos necessários para identificar e satisfazer necessidades específicas de forma célere e adequada.

Alguns sistemas de acolhimento foram mais uma vez confrontados com a dificuldade de prestar um apoio adequado aos requerentes com necessidades especiais nos casos em que as instalações de acolhimento especializado eram limitadas. Embora a identificação de instalações para requerentes com vulnerabilidades tenha sido uma prioridade em muitos países da UE+, as instalações disponíveis não eram necessariamente as mais adequadas para satisfazer as necessidades de acolhimento especializado.

A nova Estratégia da UE sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi adotada para o período de 2021-2030, e a Comissão Europeia exortou os Estados-Membros a agir em estreita colaboração com a Agência da União Europeia para o Asilo no domínio do asilo. Em particular, exortou os Estados-Membros a facilitar a formação de agentes de proteção e





intérpretes que estivessem em contacto com requerentes com necessidades especiais, nomeadamente pessoas com deficiência. Além disso, a nova Estratégia abrangente da UE sobre os Direitos da Criança foi adotada em 2021 e centra-se especificamente no acesso das crianças refugiadas à educação e a cuidados de saúde adequados, bem como na necessidade das crianças de informação e orientação adequadas à sua idade no procedimento de asilo.

Requerentes menores não acompanhados



Em 2021, foram apresentados cerca de 23 600 pedidos de proteção internacional por menores não acompanhados em países da UE+,¹ o número mais elevado desde 2017. A percentagem de menores não acompanhados na totalidade dos requerentes de proteção internacional manteve-se relativamente estável em cerca de 4 %, pelo que o aumento do seu número absoluto é um reflexo de um maior número de pedidos de asilo apresentados em geral, e não de um afluxo desproporcionado de menores não acompanhados.

O número absoluto de pedidos apresentados por menores não acompanhados do Afeganistão (12 600) e da Síria (3 900) foi o mais elevado desde 2016 e consideravelmente mais elevado do que em cada um dos quatro anos anteriores. Em termos relativos, mais de metade de todos os pedidos apresentados por crianças não acompanhadas foi apresentada por afegãos (53 %), seguidos a alguma distância por sírios (16 %), bangladexianos (6 %) e somalis (5 %), todos com tendências crescentes em comparação com os últimos anos.

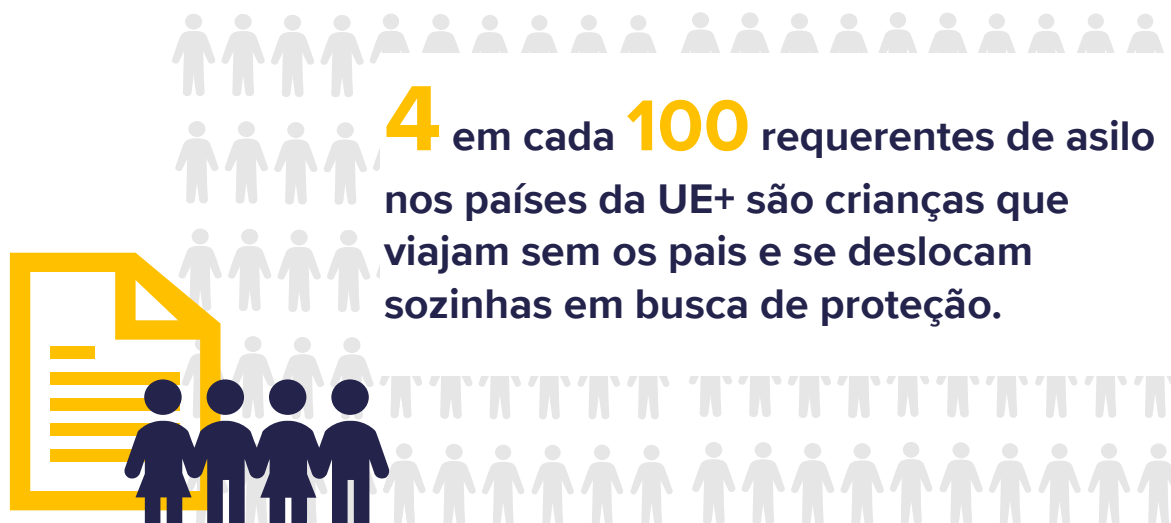
Cerca de dois terços de todos os requerentes menores não acompanhados tinham idades entre os 16 e os 17 anos, e as raparigas representaram apenas 6 % de todos os menores não acompanhados nos países da UE+.

O maior afluxo de menores não acompanhados evidenciou lacunas já existentes nos sistemas nacionais de asilo, nomeadamente no que diz respeito à nomeação de tutores, à avaliação da idade dos alegados menores e à existência de um quadro jurídico claro para assegurar, de forma eficaz, que os interesses superiores da criança são contemplados no contexto do asilo. A rápida inclusão das crianças no ensino regular continuou a constituir um desafio em vários países. Essa situação pode ter um impacto negativo nas suas perspetivas futuras como beneficiários reconhecidos de proteção internacional e na possibilidade de obter outros tipos de autorizações relacionadas com formação ou trabalho, no caso de o seu pedido de asilo ser rejeitado.

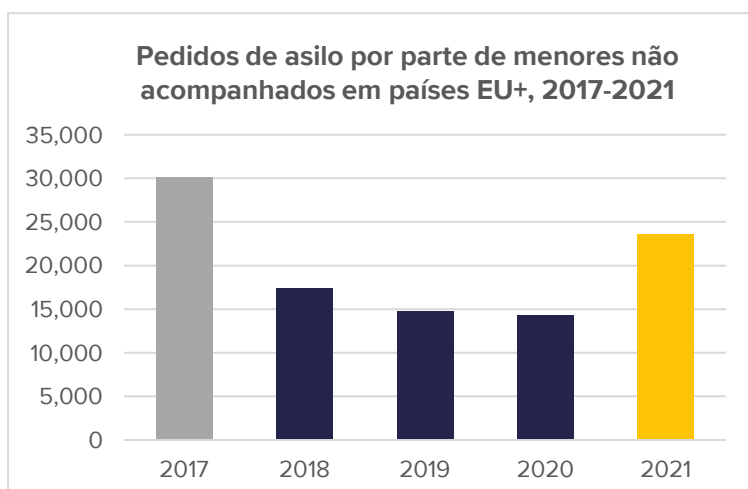
¹ Faltaram dados relativos à França, à Lituânia e a Portugal.



Menores não acompanhados que procuram proteção



Em 2021, foram apresentados **23 600 pedidos**, registrando-se o maior número de menores não acompanhados à procura de refúgio nos



2/3 de todos os requerentes menores não acompanhados tinham idades entre os **16** e os **17** anos

Fonte: Dados do Eurostat de 22 de abril de 2022.

#AsylumReport2022



Houve um forte aumento do número de pedidos por parte de crianças do Afeganistão e da Síria. Os jovens afegãos representaram 53 % de todos os menores não acompanhados e as crianças sírias representaram 16 %.

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





Observações finais

Em 2021, os pontos críticos existentes e as novas tendências continuaram a provocar uma pressão acrescida nos sistemas de asilo nos países da UE+. A mobilidade para fora das zonas de deslocação existentes e as novas circunstâncias apresentadas no relatório, como a instrumentalização da migração, colocaram as administrações nacionais sob maior pressão. Os países da UE+ viram-se obrigados a gerir chegadas maciças e um crescente número de pedidos de proteção internacional, que regressou aos níveis pré-pandemia. Face a tal evolução da situação, os países da UE+ continuaram a adaptar os seus sistemas de asilo e acolhimento, utilizando uma combinação de soluções temporárias e de longo prazo.

No segundo ano de pandemia de COVID-19, o funcionamento dos sistemas de asilo e de acolhimento continuou a enfrentar desafios. No entanto, em 2021, os países da UE+ estavam mais bem preparados e integraram soluções para ultrapassar as barreiras impostas pela pandemia e assegurar a continuidade das atividades. Tal foi possível, por exemplo, devido à digitalização continuada dos procedimentos de asilo, uma tendência que se acentuou lentamente ao longo dos últimos anos, ganhou força durante a pandemia e persistiu em 2021.

Após a invasão russa da Ucrânia no início de 2022, num prazo muito curto, os países da UE+ foram chamados a encontrar soluções de proteção rápidas e abrangentes para aproximadamente cinco milhões de pessoas que fugiram da guerra, uma tarefa de magnitude sem precedentes nos últimos anos. A Diretiva Proteção Temporária, um instrumento legislativo da UE já existente, forneceu o enquadramento para uma solução sistémica e a sua ativação abriu o caminho para dar uma resposta uniforme e previsível às necessidades das pessoas que fogem da Ucrânia.

Globalmente, a evolução da situação em 2021 e no início de 2022 ilustrou a importância primordial de uma arquitetura de proteção europeia funcional e multinacional, um sistema que proporcione uma proteção eficaz a quem dela necessita, tratando ao mesmo tempo aqueles que dela não necessitam com respeito e dignidade. Esta evolução também destacou uma premissa inerente ao asilo: a necessidade de proteção é gerada e agravada pelas crises. Por conseguinte, as situações de crise e as pressões associadas não devem ser encaradas como excecionais, mas como a realidade que um sistema de asilo funcional deve poder enfrentar.

Os conflitos armados, as violações sistemáticas dos direitos humanos, a instabilidade política e os ecossistemas em contínua degradação têm desencadeado, e continuarão a desencadear, grandes deslocações em todo o mundo. São necessários sistemas flexíveis e uma política sólida, baseada em factos fiáveis, para identificar soluções criativas para o aumento da pressão. Além disso, a existência de quadros legislativos e políticos abrangentes é essencial para fornecer a base para a resposta às necessidades das pessoas deslocadas que chegam à Europa, respeitando ao mesmo tempo os direitos fundamentais das pessoas e o princípio da *não repulsão (non-refoulement)*.

Nas últimas duas décadas, com a criação e evolução do SECA, a Europa fez progressos notáveis no sentido de estabelecer um quadro comum para a gestão do asilo. A rápida resposta europeia à crise na Ucrânia e o fornecimento de soluções de proteção foram possíveis devido à disponibilidade de um instrumento legislativo, a Diretiva relativa à Proteção Temporária, que estava pronta a ser utilizada, apesar de nunca ter sido aplicada anteriormente.





Há seguramente margem para melhorias em vários aspetos no domínio do asilo, nomeadamente o acesso efetivo ao território e ao procedimento de asilo, a partilha equitativa da responsabilidade entre países europeus, as condições de acolhimento e a execução eficaz do regresso de pessoas que não necessitam de proteção.

À medida que prosseguem os debates sobre os instrumentos legislativos do Pacto em matéria de Migração e Asilo da Comissão Europeia, e tendo em conta a jurisprudência crescente do TJUE e das autoridades judiciais nacionais para assegurar a correta interpretação e a aplicação da legislação europeia em matéria de asilo, o SECA será alvo de maior calibração e modernização, a fim de dar resposta à evolução dos padrões migratórios e às necessidades de proteção associadas.

Todos os recursos adicionais relacionados com o Relatório sobre o Asilo de 2022 estão disponíveis em: <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



Relatório sobre o Asilo 2022: Síntese

Enquanto fonte de informação sobre a proteção internacional na Europa, o *Relatório sobre o Asilo 2022* oferece uma panorâmica dos principais desenvolvimentos em matéria de asilo em 2021. A Síntese apresenta uma versão abreviada do relatório principal.

A Agência da União Europeia para o Asilo recolhe informações sobre todos os aspetos do Sistema Europeu Comum de Asilo. Nesse sentido, o relatório descreve as alterações às políticas, práticas e legislação. Apresenta as tendências em matéria de asilo, os principais indicadores para o ano de referência de 2021, uma panorâmica do sistema de Dublin que determina o Estado-Membro responsável por um processo e uma secção dedicada aos requerentes com necessidades especiais, nomeadamente menores não acompanhados. São apresentados exemplos de jurisprudência para interpretar a legislação europeia e nacional no contexto do acervo da UE em matéria de asilo.

O *Relatório sobre o Asilo de 2022* baseia-se em informações de uma grande variedade de fontes, nomeadamente perspetivas de autoridades nacionais, instituições da UE, organizações internacionais, organizações da sociedade civil e universidades, para apresentar um quadro completo e perspetivas diversas. O relatório, que abrange o período entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2021, serve de quadro de referência no que diz respeito aos mais recentes desenvolvimentos em matéria de proteção internacional na Europa.