



O USO DA DETENÇÃO E AS
ALTERNATIVAS À DETENÇÃO
NO CONTEXTO DAS
POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO

2014



The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies

Common Template of EMN Focussed Study 2014

Final Version: 24th February 2014

Subject: Common Template for the EMN Focussed Study 2014 on "*The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies.*"

Action: EMN NCPs are invited to submit their completed Common Templates by 2nd May 2014. If needed, further clarifications can be provided by directly contacting the EMN Service Provider (ICF GHK-COWI) at emn@ghkint.com

1 STUDY AIMS AND RATIONALE

The aim of this focussed study is to identify similarities, differences and best practices with regard to the use of detention and alternatives to detention in the context of Member States' immigration policies. In particular, the study examines whether and the extent to which the use of different 'degrees' of coercive measures that restrict a person's freedom, adapted to the needs of individual cases, contribute to the effectiveness of return policies (in case the person is subject to a return decision) and international protection procedures (in case the person is ultimately allowed to stay in the Member State).

Immigration detention is a non-punitive administrative measure applied by the state to restrict the movement through confinement of an individual in order for another procedure to be implemented.¹ The EU asylum and migration *acquis* provides that detention is justified in a number of situations, such as preventing unauthorised entry into the territory of a Member State, preventing absconding in return procedures and in conjunction with applications for international protection.

In all cases, EU legislation provides for and encourages the use of alternatives to detention, entailing that detention should be used as a 'last resort'. Alternatives to detention are non-custodial measures that allow individuals to enjoy different degrees of freedom of movement, while agreeing to comply with specified conditions in order to resolve their migration status and/or while awaiting removal from the territory. The alternatives can include regular reporting, the surrender of a financial guarantee or travel documents, electronic monitoring, community management programmes, residence requirements, etc.

¹ See EMN Glossary V.02

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

In practice, the procedures concerning detention and alternatives to detention vary greatly among (Member) States. While existing information suggests that many (Member) States do not make the best use of alternatives, little is known about the extent to which such alternatives are used and the extent to which detention and alternatives to detention contribute to the effectiveness of return policies and international protection procedures. By analysing Member State policy, legislation and practices in relation to the use of detention and alternatives to detention, the study will help to identify and compare best practices and possibly contribute to the further development of common standards.

More specifically the study aims to:

- Provide information on the scale of detention and alternatives to detention in each Member State by collecting statistics available on the number of third-country nationals (by category) that are subject to these measures;
- Identify the categories of third-country nationals (e.g. applicants for international protection, rejected international protection applicants, rejected family reunification applicants, persons that have been issued a return decision, other persons found to be illegally present on the territory of (Member) States) that can be subject to detention and/or **provided** an alternative to detention;
- Compare and contrast the grounds for placing third-country nationals in detention and / or **providing** alternatives to detention outlined in national legal frameworks, as well as the assessment procedures and criteria used to reach decisions in individual cases;
- Identify and describe the different types of detention facilities and alternatives to detention available and used in (Member) States;
- Collect any evidence of the way detention and alternatives to detention contribute to the effectiveness of return policies and international protection procedures, and identify examples of good practice in this regard.

2 SCOPE OF THE STUDY

The study will therefore provide a mapping of categories of third-country nationals who can be detained and/or **provided** alternatives to detention in (Member) States. This includes, *inter alia*, international protection applicants, including those in Dublin procedures and accelerated procedures. Other categories of third-country nationals included in the scope of the study are persons who have been issued a return decision, rejected applicants for international protection, rejected family reunification applicants and persons found to be illegally present on the territory of the (Member) States. The study gives special attention to the possibility of detaining and/or **providing** alternatives to detention to vulnerable persons such as minors, family units with children, pregnant women or persons with special needs. The study focuses on detention for immigration purposes only and does not include in its scope detention of third-country nationals who have committed a criminal offence.

The study compares and contrasts the grounds for placing third-country nationals in detention and/or **providing** them alternatives to detention as outlined in national legal or policy frameworks. However, the study also has an important practical dimension and seeks to understand the extent to which detention and alternatives to detention are used in practice; the assessment procedures that (Member) States use in order to decide on the placement of third-country nationals in detention, and/or **providing** an alternative to detention; and the impact which detention and alternatives to detention have on the effectiveness of return policies and international protection procedures, with specific attention given to the identification of best practices.

In order to compare the effectiveness of detention and alternatives to detention in the context of (Member) States' return policies and international protection procedures, it is important to provide a clear picture of the types of detention facilities that exist in each (Member) State, as well as the types of alternatives that exist. The study therefore provides a comparative overview of the material detention conditions of third-country nationals that are placed in detention, including visitation rights and the number of detainees placed in one room. However, the

study stops short of comparing the 'quality' of detention centres in terms of broader human rights considerations in the different (Member) States as this aspect has been the subject of recent studies.²

3 EU LEGAL AND POLICY CONTEXT

EU provisions concerning detention stipulate a number of grounds when third country nationals in different migration situations can be detained, as reviewed below. They also identify a variety of procedural guarantees which must be observed by Member States³ when implementing detention. However, Member States have discretion to decide how to transpose the EU provisions and there are no common guidelines on the operationalization of alternatives to detention. The design, selection, codification and implementation of alternatives to detention are left to EU Member States.

★ Detention of applicants for international protection

According to Article 18 of the Asylum Procedures Directive (2005/85/EC), it is not acceptable to detain a person solely for the reason that s/he has lodged an asylum application. The EU legal framework has recently been strengthened and consolidated in view of ensuring better and more harmonised protection of fundamental rights with the adoption of the recast of the Reception Conditions Directive (Directive 2013/33/EU). To ensure the non-arbitrariness of detention and the respect of fundamental rights of applicants for international protection, the Directive introduced an exhaustive list of detention grounds (Article 8). A number of procedural guarantees were also put in place, such as the principles of brevity, due diligence and judicial review (Article 9). Further, the recast of the Directive regulates the conditions in detention facilities, such as access to fresh air and communication with lawyers, NGOs and family members (Article 10).⁴

★ Detention in order to prevent unauthorised entry into the territory of the Member State

The Schengen Borders Code (Regulation 562/2006) requires that third-country nationals who do not fulfil the entry conditions are refused entry into the EU. Article 13(4) stipulates that border guards should prevent irregular entry on the territory of the Member States. To that effect, national provisions in some Member States allow for the short-term detention at the border-crossing point, such as in a transit area of an airport. In addition, the recast of the Reception Conditions Directive (2013/33/EU) provides that an applicant for international protection can be detained upon entry in the territory of the Member State in order to determine the applicant's identity.

★ Detention of irregular migrants involved in return proceedings

The Return Directive provides common standards for EU Member States to follow in return and removal procedures. According to Article 15 (1) of the Return Directive, detention is permitted in particular in two cases – i.e. when there is a risk of absconding or **the third-country national concerned avoids or hampers the preparation of return or removal process**. According to the Directive (Recital 16, Article 15(1)), "detention is justified only to prepare the return or carry out the removal process and if the application of less coercive measures would not be sufficient". Article 15(6) allows Member States to extend detention for an additional 12 months based on either a lack of cooperation by the person concerned or difficulties in obtaining documents from a third State (the latter is a ground that is not related to the behaviour of the person concerned, as opposed to the others).

★ Detention of applicants for international protection subject to Dublin procedures

² European Parliament Committee on Civil Liberties (December 2007), "The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states", Available at: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_eu-ep-detention-centres-report.pdf
 Jesuit Refugee Service-Europe (2010), "Becoming vulnerable in detention", Available at: http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_PUBLIC_updated%20on%2012July10.pdf

³ Ireland and the United Kingdom do not participate in some of the Directives outlined in this section

⁴ Member States are required to transpose the Directive by 20 July 2015

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Article 28 of new Dublin Regulation No 604/2013, applicable from 1st January 2014, regulates detention for the purpose of transfer. According to the Regulation (Article 28), “when there is a significant risk of absconding, Member States may detain the person concerned in order to secure transfer procedures in accordance with this Regulation, on the basis of an individual assessment and only in so far as detention is proportional and other less coercive alternative measures cannot be applied effectively.” A single ground for detention, “significant risk of absconding” and a strict time limit for detention are introduced.

★ **Detention of vulnerable persons, minors and persons with specific needs**

Under EU law, Article 11 of the Recast of the Reception Conditions Directive provides for the detention of vulnerable persons and persons with special needs. Specific provisions regulate the detention of unaccompanied minors, families, female applicants. Article 17 of the Return Directive provides for the detention of minors and families stipulating that detention of these categories should be a measure of last resort. Detention of (potential) victims of trafficking in human beings is also outlined in Article 11 of Trafficking Directive (2011/36/ EU).

4 PRIMARY QUESTIONS TO BE ADDRESSED

The Study will focus on the following questions:

- ★ What is the EU legal framework in the domain of immigration detention and how does it relate to the broader international provisions on immigration detention?
- ★ Which categories of third-country nationals can be detained in (Member) States?
- ★ What are the grounds for detention for each category of third-country national and is there an exhaustive list of grounds in national legal frameworks?
- ★ What types of detention facilities exist in (Member) States and what are the conditions of detention in these detention facilities?
- ★ Which alternatives to detention are available in (Member) States?
- ★ What is the practical organisation of alternatives to detention?
- ★ What is the assessment procedure to determine whether a person should be placed in detention or **provided** an alternative?
- ★ To what extent do detention and alternatives to detention contribute to the effectiveness of (Member) State return policies and international protection procedures?
- ★ How effectively do Member States ensure fundamental rights are respected during periods of detention or where alternatives are applied?

5 RELEVANT SOURCES AND LITERATURE

EMN Ad-Hoc Queries

Twelve EMN Ad-Hoc Queries on detention have been launched in the period 2010-2013. In the context of return, two Ad-Hoc Queries were concerned with access of non-governmental organisations and other bodies to detention facilities pursuant to Article 16 of the Return Directive.⁵ Further aspects covered in EMN Ad-Hoc Queries in the context of return include: national systems for legal assistance for migrants in detention pending return⁶; access to cell phones in detention pending deportation⁷; responsibility of education institutions for covering the costs of administrative expulsion and/or detention⁸ and organisation of detention facilities⁹. In the context of asylum

⁵ No. 483 Ad-Hoc Query on Access of access of non-governmental organisations and other bodies to detention centres, Launched by FR EMN NCP on 11th June 2013 and No. 472 Ad-Hoc Query on Article 16(4) of the Return Directive (2008/115/EC) on the possibility of competent national, international and non-governmental organizations and bodies to visit detention facilities, Requested by LV EMN NCP on 13 May 2013

⁶ No. 462 Ad-Hoc Query on Provision of legal assistance in detention centres, Requested by FR EMN NCP on 1st March 2013

⁷ No.382 Ad-Hoc Query on access to cell phones in detention pending deportation, Requested by AT EMN NCP on 21st February 2012

⁸ No.447 Ad-Hoc Query on responsibility of education institutions for covering the costs of administrative expulsion and/or detention, Requested by CZ EMN NCP on 5th December 2012

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

proceedings, three Ad-Hoc Queries have been launched.¹⁰ A further three Ad-Hoc Queries focused on vulnerable groups and minors.¹¹ The Ad-Hoc Queries are presented in this section as an overview of relevant sources. However, the study does not aim at covering or updating these ad-hoc queries.

Studies and reports

A number of European and national level studies have addressed various aspects of detention and alternatives to detention. The comparative study "**Detention of third-country nationals in return procedures**" carried out by the Fundamental Rights Agency in 2010 provided a EU-wide comparative overview on detention and procedural safeguards provided in detention in the context of return procedures.¹² A number of studies focused on the EU and international legislative frameworks in the field of detention.¹³ A study undertaken by the European Parliament on the jurisprudence of European Court of Justice and the European Court of Human Rights also includes information on detention and the right to liberty.¹⁴ A further set of studies were concerned with the conditions and rights in detention centres. They have shown that detention can adversely affect the health and well-being of persons placed in detention.¹⁵

Several national level studies have shed light on the use of alternatives to detention at national level. The study "**From Deprivation to Liberty: Alternatives to Detention in Belgium, Germany and the United Kingdom**" prepared by the Jesuit Refugee Service Europe, based on data gathered from interviews of third-country nationals, concluded that alternatives to detention pose few restrictions to physical movement, and allow migrants to live in the community and access local services. A number of factors that contribute to the well-functioning of alternatives to detention include *inter alia* the provision of holistic support, dignified living conditions and regular, up-to-date information on the immigration status of the person. The study "**Steps to Freedom. Monitoring detention and promoting alternatives to detention of asylum seekers in the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, and Slovakia**" was completed under the project "Steps to Freedom" and aimed at assessing whether national legislation and practices fully comply with the European Union (EU) *acquis* and international standards. The study also looks at the implementation of alternatives to detention and puts forward policy recommendations with regard to further strengthening the measures that are currently being developed.¹⁶

A study conducted by Matrix – "**An economic analysis of alternatives to long-term detention**" commissioned by the UK Border Agency in 2012 showed that the scope of risk assessment could be extended in order to identify those individuals who cannot be deported within a reasonable and lawful period of detention, and who will,

⁹ No. 319 Ad-Hoc Query on facilities for detention of a third-country national who is the subject of return procedures and asylum seekers, Requested by EE EMN NCP on 4 May 2011

¹⁰ No. 457 Ad-Hoc Query on detention of asylum seekers, Requested by HU EMN NCP on 30 January 2013; No. 417 Ad-Hoc Query on Asylum Proceedings and Detention, Requested by HU EMN NCP on 31st July 2012 and No 52 Detention of Asylum Applicants requested by NL EMN NCP on 15th May 2008

¹¹ No. 355 Ad-Hoc Query on the age limit for capacity to perform legal acts for the purpose of administrative expulsion and detention, Requested by CZ EMN NCP on 29th November 2011, No. 332 Ad-Hoc Query on detention of families with minors, Requested by PL EMN NCP on 28th June 2011 and No 55 Possible detention of minors who are refused access at the border requested by BE EMN NCP on 4th June 2008

¹² European Union Agency for Fundamental Rights (2013), Detention of third-country nationals in return procedures, Available at: <http://fra.europa.eu/en/node/1220>

¹³ European Union Agency for Fundamental Rights (2013), Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Chapter 6: Detention and Restrictions of Freedom of Movement, Available at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>

British Institute of International and Comparative Law (2013), "Immigration Detention and the Rule of Law: Safeguarding Principles", Available at: http://www.biicl.org/files/6559_immigration_detention_and_the_rol_-_web_version.pdf

¹⁴ European Parliament, "Impact of the jurisprudence of the CEJ et de la CEDH en matière d'asile et d'immigration", Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462438/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462438_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462438/IPOL-LIBE_ET(2012)462438_FR.pdf)

¹⁵ European Parliament Committee on Civil Liberties (December 2007), "The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states", Available at: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_eu-ep-detention-centres-report.pdf

Jesuit Refugee Service-Europe (2010), "Becoming vulnerable in detention", Available at: http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_PUBLIC_updated%20on%2012July10.pdf

¹⁶ "Steps to Freedom. Monitoring detention and promoting alternatives to detention in Latvia, Lithuania, Estonia, Slovakia and the Czech Republic", Available at: <http://goo.gl/G3IESC>

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

therefore, eventually be released back into the community. Early identification and timely release of these individuals would save the cost of their protracted detention. The analysis estimated that an improved risk assessment could result in cost savings of £377.4 million over a 5-year time period.¹⁷ **A study undertaken by the Swedish Red Cross** identified that there is an under-use of alternatives to detention in Sweden due to a lack of a comprehensive assessment of the “risk of absconding”.¹⁸ A forthcoming study by the Odysseus network **“Making Alternatives to Detention in Europe a Reality by Exchanges, Advocacy and Learning”** will aim to address the knowledge and implementation gap concerning alternatives to detention for asylum seekers in the EU in conjunction with the transposition of the recast Reception Conditions Directive.¹⁹

6 AVAILABLE STATISTICS

EU level

There are no periodic data collection instruments on detention and alternatives to detention at EU or international level. Eurostat does not collect statistics on third-country nationals in detention or **provided** alternatives to detention. EASO will start collecting statistics on applicants for international protection in detention in April 2014. The EMN Service Provider will liaise with EASO to explore possibilities of including the statistics in the Synthesis Report.

Several studies have collected primary data based on interviews carried out with third-country nationals in immigration detention.²⁰

National level

At national level, statistics on detention are likely to be available from immigration authorities and other competent authorities responsible for the assessment and decision on detention.

Statistics on alternatives to detention are likely to be available from national authorities responsible for the deciding on the **provision** of alternatives to detention or authorities responsible for administering these measures: such as the police, immigration authority, local authority, NGOs or private contractors within community supervision arrangements)

The EMN Statistics Working Group is kindly invited to comment on the inclusion of statistics in the Common Specifications and to trial the collection of statistics in their (Member) State.

7 DEFINITIONS

‘Accelerated international protection procedure’ refer to a significantly faster examination procedure of an application for international protection than an ordinary examination of an international protection procedure (Source: based on Recast of Asylum Procedures Directive 2013/32/EU, Preamble (20))

‘Alternatives to detention’ refer to non-custodial measures that allow individuals to reside in the community subject to a number of conditions or restrictions on their freedom of movement. The alternatives can include regular reporting, the surrender of a financial guarantee or travel documents, electronic monitoring, community management programmes. **As some alternatives to detention also involve various restrictions on movement on liberty, they must also be subject to human rights standards** (adapted based on UNHCR 2012 Revised Guidelines

¹⁷ Matrix (2012), “An economic analysis of alternatives to long-term detention”

¹⁸ Forced Migration Review (issue 44, September 2013), “Detention, alternatives to detention and deportation”, Available at: <http://www.fmreview.org/detention>

¹⁹ <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/MADEREALuk.html>

²⁰ Jesuit Refugee Service-Europe (2010), “Becoming vulnerable in detention”, Available at: http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_PUBLIC_updated%20on%2012July10.pdf; Jesuit Refugee Service-Europe (2011), *From Deprivation to Liberty, Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom*,

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

on Detention). Reception facilities can be considered an alternative to detention only in cases where the individual concerned has to report regularly to the competent authorities, or if there are residency requirements.

'Detention' is defined as "restriction on freedom of movement through confinement that is ordered by an administrative or judicial authority(ies) in order that another procedure may be implemented." (Source: EMN Glossary 2.0).

'Detention facility' is defined as a "specialised facility used for the detention of a third-country national in accordance with national law. In context of the EU's Return Directive (2008/115/EC), a facility to keep in detention a third-country national who is the subject of return procedures in order to prepare the return and/or carry out the removal process, in particular when: (a) there is a risk of absconding; or (b) the third-country national concerned avoids or hampers the preparation of return or the removal process." (Adapted from EMN Glossary 2.0)

'Dublin procedure' is defined as "the process of determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national under Council Regulation (EC) No 343/2003". (Source: Article 4(1) of the Regulation)

'Dublin transfer' is defined as (i) The transfer of responsibility for the examination of an asylum application from one Member State to another Member State; and (ii) the transfer of an applicant to the Member State responsible for examining the application following a Dublin procedure (Source: Part (i) is taken from the EMN Glossary 2.0 and part (ii) is derived from Article 19(1) of Council Regulation 343/2003).

'Forced return' is defined as "the compulsory return of an individual to the country of origin, transit or third country [i.e. country of return], on the basis of an administrative or judicial act". Synonym: Removal (UK) (Source: EMN Glossary 2.0)

'International protection' is defined, "in the EU context, as encompassing the refugee and subsidiary protection status as defined in Article 2 (d) and (f) of Council Directive 2004/83/EC: Article 2d) "refugee status" means the recognition by a Member State of a third country national or a stateless person as a refugee; and Article 2f) "subsidiary protection status" means the recognition by a Member State of a third country national or a stateless person as a person eligible for subsidiary protection". (Source: EMN Glossary 2.0)

'Reception centre' refers to an open centre with facilities for receiving, processing and attending to the immediate needs of refugees or applicants for international protection as they arrive in the Member State where they have received / are applying for protection. (Source: adapted from the definition of 'reception centre' in EMN Glossary 2.0)

'Tolerated stay' refers to the right to stay granted to persons whose removal is impossible either for practical reasons (such as lack of documents or the country of origin's refusal to accept the person) or because their removal would be tantamount to *refoulement*. Tolerated stay status is granted in a number of Member States with differing definitions and regulated by different legal instruments. (Source: adapted based on the Journal of Forced Migration Review and review of national provisions on tolerated stay)

In addition, the following definitions of non-custodial alternatives to detention are used in the study. They are taken from the UNHCR's 'Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention':

'Reporting obligations' An individual may be released from detention on the condition that s/he reports regularly to a monitoring authority. Reporting obligations can include periodic reporting or reporting scheduled around particular appointments, such as asylum hearings. A monitoring authority can be the police, immigration authority, local authority, NGOs or private contractors within community supervision arrangements. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

'Obligation to surrender a passport or a travel document' This measure involves the obligation on the part of an individual to deposit or surrender identity and/or travel documentation (such as passports). In such cases, individuals need to be issued with substitute documentation that authorises their stay in the territory and/or release into the community. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

'Residence requirements' (directed residence) An individual may be released from detention on the condition that s/he resides at a specific address or within a particular administrative region. The individual may also be required to obtain prior approval if they wish to move out of the designated administrative region or to inform the authorities if they change address within the same administrative region. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

'Residence at open or semi-open reception centres' This involves an individual being released into an open or semi-open reception centre with the condition to reside at that address. Also termed "directed residence". Semi-open centres may impose some regulations of movement, such as curfews and/or signing in or out of the centre. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

'Release on bail/bond' Release from detention is granted if the individual can pay a specified bail sum. A guarantor/surety may also need to be provided. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

'Electronic monitoring' An individual could be subject to electronic monitoring (such as tagging) in order to monitor his/her movements. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

'Guarantor/surety requirements' This requires an individual to provide a guarantor who would take responsibility for ensuring attendance at hearings, official appointments and meetings. Failure to do so could result in a fine against the guarantor. A guarantor, for example, could be a family member, NGO or community group. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

'Community management programme' Community supervision arrangements could include a wide range of practices in which individuals live independently in the community and are attached to a case manager, who follows their case and helps them to seek resolution. (UNHCR 2012 Revised Guidelines on Detention)

8 ADVISORY GROUP

For the purpose of providing support to EMN NCPs while undertaking this focussed study and for developing the Synthesis Report, an "Advisory Group" has been established. The members of the advisory group for this study, in addition to COM and EMN Service Provider (ICF GHK), are the BE, HU, IE, LV, LU, NL, SE, UK and NO EMN NCPs. EMN NCPs are thus invited to send any requests for clarification or further information on the study to the following "Advisory Group" members:

- ★ BE EMN NCP: ina.vandenberghe@ibz.fgov.be, peter.vancostenoble@ibz.fgov.be and GVerbauwhede@ibz.fgov.be
- ★ FI EMN NCP: emn@migri.fi
- ★ HU EMN NCP: zoltan.doczi@bm.gov.hu
- ★ IE EMN NCP: EMN.Ireland@esri.ie and corona.joyce@esri.ie
- ★ LV EMN NCP: Zane.Rozenberga@pmlp.gov.lv
- ★ LU EMN NCP: Fabienne.becker@uni.lu and lisa.li@uni.lu
- ★ NL EMN NCP: EMN@ind.minvenj.nl
- ★ SE EMN NCP: emn@migrationsverket.se
- ★ UK EMN NCP: Bwalya.Kankulu@homeoffice.gsi.gov.uk and Carolyne.Tah@homeoffice.gsi.gov.uk
- ★ NO EMN NCP: ree@udi.no
- ★ COM: Magnus.OVILIUS@ec.europa.eu
- ★ European Parliament: rosa.raffaelli@europarl.europa.eu and sarahsalome.sy@europarl.europa.eu

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

★ EMN Service Provider (ICF-GHK): emn@ghkint.com

9 TIMETABLE

Date	Action
13 th December 2013	<u>Workshop</u> to discuss Concept Paper and agree next steps for Common Template (on occasion of 63 rd EMN NCP meeting)
December/January	Begin work on the Concept Paper
15 th January 2014	Advisory Group Meeting to discuss Concept Paper
15 th - 28 th January 2014	Begin work on the Common Template
29 th January – 6 th February 2014	Circulation of <u>Version 1</u> of the Common Template to EMN NCPs to provide comments
Week commencing 17 th February 2014	<u>Finalisation</u> of the Common Template and official <u>launch</u> of the study
2 nd May 2014	<u>Completion</u> of the National Reports by EMN NCPs.
16 th May 2014	<u>First draft of the Synthesis Report</u> ²¹
Week commencing 9 th June 2014	<u>Finalisation</u> of the Synthesis Report and of National Contributions for publication.

10 TEMPLATE FOR NATIONAL CONTRIBUTIONS

The template outlines the information that should be included in the National Contributions to this focussed study. The indicative number of pages to be covered by each section is provided in the guidance note. For national contributions, the total number of pages should **not exceed 32 pages**, including the questions and excluding the statistical annex. A limit of 35 pages will apply to the Synthesis Report, in order to ensure that it remains concise and accessible.

²¹ Provided that a sufficient number of EMN NCPs submit their National Contribution in time for the Synthesis stage.

EMN FOCUSSED STUDY 2014

The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies

Top-line "Factsheet" (National Contribution)

National contribution (one page only)

Overview of the National Contribution – introducing the study and drawing out key facts and figures from across all sections of the Focussed Study, with a particular emphasis on elements that will be of relevance to (national) policymakers.

O presente estudo pretende identificar o enquadramento legal e as práticas nacionais em matéria de detenção e alternativas à detenção, de forma a verificar semelhanças, diferenças e boas práticas entre os Estados-membros da União Europeia. Assim, será possível continuar a desenvolver políticas migratórias integradas, respondendo adequadamente aos desafios sociais, económicos e políticos atuais, apoiando a integração e/ou o regresso voluntário dos nacionais de países terceiros, contribuindo para a redução da imigração irregular.

No caso português, as medidas de coação a aplicar a nacionais de países terceiros em situação irregular estão estabelecidas na Lei de Imigração e no Código de Processo Penal.

Podem ser detidos, ou sujeitos a medidas alternativas, os nacionais de países terceiros que entrem ou permaneçam de forma irregular no território nacional, que estejam a aguardar a execução de decisão de afastamento ou que tenham desobedecido à mesma; não podem ser detidos, nem sujeitos a medidas de coação alternativas, os requerentes de proteção internacional, exceto após recusa do pedido ou resposta negativa àquele (secção 2).

A decisão sobre a medida a aplicar (detenção ou outras) baseia-se em procedimentos de avaliação individuais e num conjunto de critérios alargado, considerando-se a vulnerabilidade das pessoas e as evidências de fuga ou risco de fuga, de colocação de entraves à preparação do processo de afastamento e de ameaça à segurança e ordem pública.

Os principais responsáveis pela condução destes procedimentos e pela aplicação das medidas de coação são o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Notificação para abandono voluntário) e os juizes (detenção, permanência na habitação e à vigilância eletrónica, caução, apresentações periódicas, termo de identidade e residência, entre outras). Estas entidades procedem à decisão sobre o afastamento de nacionais de países terceiros, sendo que a respetiva execução é conduzida exclusivamente pelo SEF (secções 3 e 6).

Portugal conta com espaços próprios para detenção de estrangeiros em situação irregular, nomeadamente um Centro de Instalação Temporária e cinco espaços equiparados em aeroportos; estes espaços estão devidamente equipados e são regulamentados, garantindo o respeito pelos direitos fundamentais individuais e das famílias; o SEF promove a gestão dos mesmos, contando com a colaboração de outras entidades, designadamente Organização Internacional para as Migrações, Serviço Jesuíta aos Refugiados, Médicos do Mundo, ANA Aeroportos de Portugal e ANAM Aeroporto da Madeira (secção 4).

No que respeita a medidas alternativas praticadas em Portugal, são de considerar: Notificação para Abandono Voluntário, Termo de Identidade e Residência, apresentações periódicas, obrigação de permanência na habitação e monitorização eletrónica (secção 5).

Por fim, de referir a existência de alguns estudos nacionais e internacionais identificadores de boas práticas nacionais, tais como: adoção do princípio da proporcionalidade e preferência pela aplicação de medidas alternativas à detenção; estabelecimento de um período de detenção inferior ao permitido pela Diretiva de Retorno (60 dias); impossibilidade legal da detenção de menores; e impossibilidade legal da colocação em estabelecimentos prisionais de estrangeiros apenas por situação irregular no país.

Executive Summary (Synthesis Report)

Synthesis Report (up to three pages)

Executive Summary of Synthesis Report: this will form the basis of an EMN Inform, which will have EU and National policymakers as its main target audience.

O estudo que se apresenta, *O Uso da Detenção e das Alternativas à Detenção no Contexto das Políticas de Imigração: o Caso Português*, surge no âmbito da Rede Europeia das Migrações. O mesmo foi preparado pelo Ponto de Contacto Nacional, designadamente pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), através do Gabinete de Estudos, Planeamento e Formação. A pesquisa e redação estiveram a cargo de Elisa Alves e a revisão foi assegurada por Pedro Dias.

O estudo tem como principal objetivo a compreensão da realidade nacional no que respeita àquelas matérias. Por outro lado, procura contribuir para um entendimento alargado à União Europeia onde, em conjunto com os demais Estado-membros, se identifique i) as semelhanças, diferenças e boas práticas, ii) a aplicação de medidas coercivas e limitadoras da liberdade individual, iii) o contributo destas para a eficácia das políticas de retorno e iv) as oportunidades para desenvolvimentos futuros das políticas de imigração. De mencionar que o estudo possibilita também a [re]verificação da transposição e cumprimento da Diretiva de Retorno²².

Assim, dando resposta às especificações e apresentando a realidade nacional, é possível compreender que:

- A detenção e as medidas alternativas à detenção estão legalmente enquadradas na Lei de Imigração²³ e no Código de Processo Penal;
- No presente contexto, a detenção de nacionais de países terceiros em situação irregular é uma medida administrativa a qual, grosso modo, consiste na sua colocação em Centros de Instalação Temporária (CIT), ou espaços equiparados, de forma a preparar o seu afastamento do território nacional. Estes espaços são distintos dos estabelecimentos prisionais, onde aqueles não podem ser colocados;
- Em Portugal privilegia-se a aplicação de medidas alternativas à detenção, o que consiste numa boa prática (FRA, 2011; e JRS, 2010). São exemplos a Notificação para Abandono Voluntário, o Termo de Identidade e Residência e as apresentações periódicas ao SEF. Existe a possibilidade de obrigação de permanência na habitação, complementada pela monitorização eletrónica, prática pouco observada;
- Os nacionais de países terceiros requerentes de qualquer estatuto de proteção internacional não podem ser detidos, nem sujeitos a medidas coercivas alternativas enquanto aguardam resposta ao pedido. Durante este período permanecem em liberdade e, caso necessitem, podem beneficiar de

²² Diretiva 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

²³ Lei nº 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei nº 29/2012, de 9 de agosto.

apoio em Centros de Acolhimento próprios;

- Podem ser detidos, ou sujeitos a medidas alternativas, os nacionais de países terceiros que entrem ou permaneçam de forma irregular no território nacional, que estejam a aguardar a execução de decisão de afastamento ou que tenham desobedecido à mesma; não podem ser detidos, nem sujeitos a medidas de coação alternativas, os requerentes de proteção internacional, exceto após recusa do pedido ou resposta negativa àquele;
- A detenção pode durar até 60 dias, o que corresponde a um terço do período máximo estabelecido na Diretiva de Retorno. Findo aquele período, e ainda que se mantenha a situação de irregularidade, é restituída a liberdade à pessoa;
- O país conta com um Centro de Instalação Temporária – Unidade Habitacional de Santo António, no Porto – e cinco espaços equiparados, localizados nos aeroportos de Faro, Lisboa, Porto, Funchal e Ponta Delgada. Os mesmos estão divididos em alas femininas e masculinas e instalações sanitárias próprias, servem várias refeições ao longo do dia, dispõem de espaços comuns de lazer, de salas individuais para consultas diversas ou visitas, entre outros aspetos que contribuem e garantem o respeito pelos direitos fundamentais;
- A legislação nacional dá especial atenção às pessoas vulneráveis e detidas, criando condições adequadas às suas necessidades. A título de exemplo, refira-se o respeito pelo direito à privacidade das famílias e a existência de espaços próprios para as mesmas, a possibilidade de as crianças acederem ao ensino, a facilitação de tratamentos médicos, etc.;
- Os menores não podem ser detidos (colocação em CIT ou espaço equiparado) salvo quando estejam a acompanhar a família e a mesma tenha sido sujeita àquela medida;
- A determinação da medida de coação a aplicar ao estrangeiro em situação irregular, detenção ou alternativa(s) à mesma, depende de procedimentos de avaliação individuais, os quais têm em consideração a eventual vulnerabilidade do cidadão e outros aspetos de índole social e profissional;
- Há recurso à detenção, em detrimento da aplicação de alternativas, perante evidências de fuga ou risco de fuga, de colocação de entraves à preparação do processo de afastamento e de ameaça à proteção da segurança nacional e da ordem pública;
- Os principais responsáveis pela condução dos procedimentos de avaliação individuais e pela aplicação das medidas de coação são o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Notificação para abandono voluntário) e os juízes (detenção, permanência na habitação e à vigilância eletrónica, caução, apresentações periódicas, termo de identidade e residência, entre outras);
- A tomada de decisão de afastamento e a sua execução é exclusivamente da responsabilidade do SEF.

Importa, por último, destacar um estudo nacional sobre a instalação temporária de estrangeiros não admitidos em Portugal, ou em processo de afastamento (Provedor de Justiça, 2011), e dois estudos internacionais, um sobre a detenção em processos de retorno (FRA, 2011) e outro sobre a vulnerabilidade dos requerentes de asilo e dos imigrantes irregulares detidos, os quais contribuem para compreender a realidade nacional e a comparar com a de outros países. Os mesmos identificam algumas boas práticas em Portugal, como a adoção do princípio da proporcionalidade e a preferência pela aplicação de medidas alternativas à detenção, o estabelecimento de um período máximo de detenção reduzido (60 dias) e inferior ao permitido pela Diretiva de Retorno (6 meses), bem como a ilegalidade da colocação de estrangeiros em situação irregular em estabelecimentos prisionais.

Section 1: Overview of EU acquis (Maximum 2 pages)

This section of the Synthesis Report will briefly outline the EU legal framework guiding national legislation in relation to detention and alternatives to detention. It will provide a mapping of the substantive and procedural provisions in the EU acquis that regulate immigration detention and apply to different migration situations. The section will also highlight how the EU acquis relates to the broader international legal framework on immigration detention.

This section will be developed by the EMN Service Provider and no input from the EMN NCPs is required.

Section 2: Categories of third-country nationals that can be detained, national provisions and grounds for detention (Maximum 3 pages)

This section aims at providing an overview of the categories of third-country nationals that can be placed in detention in (Member) States according to national law and practice. The section also examines whether the possibility to detain each category of third-country national is enshrined in national legislation, the grounds for detention that apply and whether national legal frameworks include an exhaustive list of grounds. EMN NCPs are asked to provide their answers to these questions in the table provided overleaf. The section considers whether special provisions regarding detention are in place for persons belonging to vulnerable groups, including minors, families with children, pregnant women or persons with special needs. Finally, the section examines national provisions on (release) of detention of persons who cannot be returned and/or are granted tolerated stay.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q1. Please complete the table below with regard to the categories of third-country nationals that can be detained in your Member State. Children and other vulnerable groups are not included in this table as they are a cross-cutting category; instead, they are dealt with in a separate question (Q2) after the table.

Categories of third-country nationals	Can third-country nationals under this category be detained²⁴? (Yes/No)	If yes, is the possibility to detain laid down in legislation? (Yes/No)	If the possibility to detain third-country nationals exists in your (Member) State but is not laid out in national legislation, please explain whether it is outlined in 'soft law' or policy guidelines	Please list the <u>grounds</u> for detention for each category of migrant that can be detained in your (Member) State. Is there an <u>exhaustive list</u> of grounds outlined in your national framework?
Applicants for international protection in ordinary procedures	Não.	n.a.	n.a.	n.a.
Applicants for international protection in fast-track (accelerated) procedures	Não.	n.a.	n.a.	n.a.
Applicants for international protection subject to Dublin procedures	Não.	n.a.	n.a.	n.a.
Rejected applicants for international protection	Sim.	Sim.	n.a.	Entrada e/ou permanência irregular no país ²⁵ ; Cumprimento da decisão de afastamento ²⁶ ; e Desobediência à decisão de afastamento ²⁷ .

²⁴ Entendimento do Ministério Público sobre o conceito *Detenção*: "É a privação da liberdade de uma pessoa por um período máximo de quarenta e oito horas, com as seguintes finalidades: o detido ser submetido a julgamento ou ser presente ao juiz competente para interrogatório judicial ou aplicação de uma medida de coacção; ou para assegurar a presença imediata do detido perante o juiz em acto processual." <https://www.pgdporto.pt/proc-web/faq.jsf?ctxId=85&subCtxId=94&faqId=455&show=&offset=>

²⁵ Alínea a), do nº 1, do art. 134º, e nº 1, do art. 146º, da Lei de Imigração.

²⁶ Nº 2, do art. 160º, da Lei de Imigração.

²⁷ Nº 1, do art. 161º, da Lei de imigração.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Rejected family reunification applicants	Sim.	Sim.	n.a.	Entrada e/ou permanência irregular no país; Cumprimento da decisão de afastamento; e Desobediência à decisão de afastamento.
Other rejected applicants for residence permits on basis other than family reunification (Please provide details)	Sim.	Sim.	n.a.	Entrada e/ou permanência irregular no país; Cumprimento da decisão de afastamento; e Desobediência à decisão de afastamento.
Persons detained at the border to prevent illegal entry (e.g. airport transit zone)	Sim.	Sim.	n.a.	Não preenchimento dos requisitos legais de entrada (documentos de viagem e documentos que os substituam, visto de entrada, meios de subsistência, termo de responsabilidade, finalidade e condições da estada); e Indicação para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen ou no Sistema Integrado de Informações do SEF (decisões de afastamento coercivo, expulsões judiciais, interdições de entrada, etc.) ²⁸
Persons found to be illegally present on the territory of the (Member) State who have not applied for international protection and are not (yet) subject to a return decision	Sim.	Sim.	n.a.	Entrada e/ou permanência irregular no país; Cumprimento da decisão de afastamento; e Desobediência à decisão de afastamento.
Persons who have been issued a return decision	Sim.	Sim.	n.a.	Cumprimento da decisão de afastamento; e Desobediência à decisão de afastamento.
Other categories of third-country nationals (Please specify the categories in your answer)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

²⁸ Arts. 32º e 33º, da Lei de Imigração.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q2. *Is it possible, within the national legal framework of your (Member) State, to detain persons belonging to vulnerable groups, including minors, families with children, pregnant women or persons with special needs? Please indicate whether persons belonging to these vulnerable groups are exempt from detention, or whether they can be detained in certain circumstances. If yes, under which conditions can vulnerable persons be detained? NCPs are asked in particular to distinguish whether children can be detained who are (a) accompanied by parents and (b) unaccompanied.*

A legislação portuguesa permite a colocação em Centros de Instalação Temporária (CIT), ou espaços equiparados, de nacionais de países terceiros em situações consideradas vulneráveis, tais como famílias com crianças, mulheres grávidas e pessoas com necessidades especiais. De acordo com a Lei da Imigração (Lei nº 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei nº 29/2012, de 9 de agosto), deve ser dada especial atenção a estes grupos, para além dos cuidados de saúde urgentes e do tratamento básico de doenças²⁹.

Quando ocorre a colocação de menores em CIT, em conjunto com a sua família, estes são instalados em espaço próprio e separado dos demais detidos, devidamente equipado, garantido a privacidade da família e as necessidades dos menores. De acordo com a legislação, os menores acompanhados colocados em CIT devem poder participar em atividades próprias da sua idade e, consoante a duração da permanência no Centro, aceder ao ensino³⁰.

Q3. *Concerning persons, who cannot be removed and/or are granted tolerated stay, please provide information on any provisions in your (Member) State regulating the release from detention of this category of third-country nationals.*³¹

Nos casos em que um estrangeiro atinja o período máximo de permanência em CIT, ou em espaço equiparado, e onde não seja possível executar a decisão de afastamento, é restituída a liberdade ao mesmo – cumprimento da Diretiva sobre o Regresso³².

²⁹ Nº 3, do art. 146º-A, e nº 4, do art. 160º, da Lei de Imigração.

³⁰ Nº 6 e nº 7, do art. 146º-A, da Lei da Imigração.

³¹ According to Article 15(4) of the Return Directive, in situations when it appears that a reasonable prospect of removal no longer exists for legal or other considerations detention ceases to be justified and the person concerned shall be released immediately.

³² Nº 4, do art. 15º, da Diretiva 2008/115/CE, de 16 de dezembro.

Section 3: Assessment procedures and criteria for the placement of third-country nationals in detention (Maximum 5 pages)

This section examines the assessment procedures and criteria/benchmarks that are used by (Member) States in order to decide whether detention is justified in individual cases. It begins with a series of questions which explore the extent to which individual assessment procedures (e.g. interviews) are used in all cases before placing third-country nationals in detention, or whether individual assessment procedures are only used in the case of certain categories of third-country national. Where individual assessments are used, EMN NCPs are asked to describe the procedures involved and whether they include an assessment of the vulnerability of the individual in question. Finally, EMN NCPs are asked to provide information on the challenges associated with the assessment procedures in their Member States and to identify any elements of good practice.

Q1. Please indicate whether an **individual assessment** procedure is used to determine the appropriateness of detention in the case of any of the categories of third-country nationals selected in Section 2 (Table Q1). Yes/No.

If yes, please list the categories of third-country nationals where individuals are subject to individual assessments.

If individual assessment procedures are not used, please indicate the mechanism used to determine the appropriateness of detention e.g. are all individuals within a particular category of third country national automatically placed in detention?

Em Portugal existem procedimentos de avaliação individuais para verificar a validade da detenção e para aplicação das devidas medidas de coação. Estes procedimentos são aplicados a todas as categorias de nacionais de países terceiros passíveis de serem detidos (cf. categorias assinaladas na tabela da secção 2).

Q2. Where individual assessment procedures are used, and specific criteria exist to help the competent authorities decide whether particular grounds for detention apply, please indicate the **legal basis** on which these individual assessment procedures are exercised (for example legislation, soft law/guidelines).

Os procedimentos de avaliação individuais que verificam a validade da detenção são promovidos por juízes do juízo de pequena instância criminal ou por juízes do tribunal da comarca³³, considerando o estabelecido na Lei da Imigração, bem como no Código de Processo Penal.

De acordo com o Código de Processo Penal, devem ser considerados os seguintes princípios: o princípio da legalidade, de acordo com o qual a liberdade só pode ser limitada, total ou parcialmente, em função de exigências processuais de natureza cautelar³⁴; e os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, que estabelecem que as medidas de coação devem ser as necessárias e adequadas à exigências processuais, bem como proporcionais à gravidade do crime³⁵.

³³ Nº 1, do art. 146º, da Lei de Imigração.

³⁴ Art. 191º, do Código de Processo Penal.

³⁵ Art. 193º, do Código de Processo Penal.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q3. *Where individual assessments are used, does the third-country national receive detailed information on the consequences of the interview before the individual assessment procedure? If yes, is there an emphasis on all possible options/outcomes of the assessment?*

Os procedimentos de avaliação individuais, isto é, os primeiros interrogatórios judiciais³⁶, iniciam-se com um conjunto de questões pessoais, tais como nome, filiação, nacionalidade, data de nascimento, estado civil, profissão, residência, local de trabalho e, quando necessário, com pedido de exibição de documento de identificação. Nesta altura, o juiz deve avisar o nacional de país terceiro de que a falta de resposta àquelas perguntas, ou a falsidade das respostas, o pode fazer incorrer em responsabilidade penal.

Após este procedimento, o juiz informa o nacional de país terceiro sobre os seus direitos e deveres processuais. De entre estes, são de salientar o dever de responder com verdade, sem prejuízo do direito ao silêncio (possibilidade de não resposta, sendo que o silêncio não o desfavorece). De seguida, o mesmo é informado sobre as consequências das suas declarações, nomeadamente serem levadas em consideração no processo, bem como sujeitas à livre apreciação da prova.

No início deste interrogatório judicial, e antes de começarem a prestar declarações, o nacional de país terceiro é também informado sobre os motivos da detenção (na aceção do artigo 254º do Código de Processo Penal, para assegurar a presença do mesmo perante juiz para efeitos de detenção, ou aplicação ou execução de medida de coação) e as provas que a fundamentam.

Q4. *Where individual assessments are used, please indicate whether the procedure includes an assessment of the **vulnerability** of the individual in question. (Yes/No) If yes, please describe the vulnerability assessment procedure used.*

Os procedimentos de avaliação individuais têm em consideração diversos factos e condições inerentes à entrada e permanência no país, por parte do nacional de país terceiro. De entre os mesmos, destacam-se os objetivos da vinda, a situação profissional, a existência de uma rede social de apoio (familiares, amigos, filhos, etc.), entre outras informações.

Aquando do primeiro interrogatório judicial, o detido pode revelar circunstâncias importantes para a determinação da medida de coação³⁷.

Considerando estes dois pontos, entende-se haver uma avaliação às eventuais vulnerabilidades do detido.

³⁶ Art. 141º, do Código de Processo Penal.

³⁷ Nº 5, do art. 141º, do Código de Processo Penal.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q5. Please provide more detailed information on **the criteria /indicators** used to decide whether particular grounds for detention apply in individual cases. EMN NCPs are asked to answer this question by listing the criteria / indicators that are used to determine the circumstances in which the following grounds for detention, permitted in EU law, apply. However, if the grounds for detention are not applicable in your (Member) State, EMN NCPs may identify the criteria/indicators that are used to determine the circumstances in which other grounds for detention apply.

- a) **Ground 1: If there is a risk of absconding**
- b) **Ground 2: If the third-country national avoids or hampers the preparation of a return or removal process**
- c) **Ground 3: If required in order to protect national security or public order**
- d) **Ground 4: Please indicate any other ground(s) and the respective criteria/indicators considered in the assessment**

a), b), c) e d)

A detenção constitui uma medida de coação, a qual é ponderada perante: a) fuga ou risco de fuga, b) colocação de entraves à preparação do processo de afastamento e c) ameaça à proteção da segurança nacional e da ordem pública. E as mesmas são impostas por um juiz, no seguimento do primeiro interrogatório judicial³⁸.

Para que o juiz possa aferir a existência de algum dos riscos acima referidos, e decidir sobre a medida de coação mais adequada, procede a um alargado conjunto de questões e observações.

As questões colocadas, bem como toda a apreciação feita sobre aqueles riscos, não obedecem a um conjunto de critérios/indicadores exaustivamente listados para cada um dos riscos. Os critérios são tratados de uma forma global no primeiro interrogatório judicial. Isto significa que este interrogatório permite avaliar conjuntamente os três riscos, tendo em conta as respostas do detido a questões sobre:

- ✓ Datas relevantes (de entrada no país, de mudança de residência, etc.);
- ✓ Objetivos da vinda e da movimentação;
- ✓ Existência, autenticidade e validade da documentação de identificação;
- ✓ Situação profissional;
- ✓ Existência de familiares no país ou de outras redes de apoio;
- ✓ Veracidade das declarações prestadas; e
- ✓ Informações policiais, entre outras.

Segundo Ferreira Dias (s.a.), não se deve presumir a fuga ou o risco de fuga para aplicação de medidas de coação, mas considerar situações concretas e reais. Assim, e de acordo com a jurisprudência nacional³⁹:

São basicamente situações de cidadãos de nacionalidade estrangeira, sem vínculo ao território nacional, arguidos sem documentos de identificação pessoal, com ocupação indefinida e utilizando, com

³⁸ Art. 204, do Código de Processo Penal.

³⁹ De acordo com Ana Gil, "Não existe muita jurisprudência dos tribunais superiores portugueses sobre detenção de imigrantes." (Gil, 2011: 138)

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

regularidade, veículos automóveis de proveniência ignorada, cidadãos que também já tenham residido no estrangeiro ou que tenham vínculos familiares ou de outra natureza em países estrangeiros, ou, então, pertencentes a minorias étnicas que por tradição e cultura levam, habitualmente, um modo de vida nómada.

No fundo, portanto, ausência de vínculos ao nosso país, ligações ao estrangeiro, falta de ocupação profissional estável, capacidade de grande movimentação e ainda existência de meios para poder subsistir em paragens mais ou menos longínquas. (Ferreira Dias, s.a.: 3)

Por fim, de referir que a legislação portuguesa estabelece o princípio da livre apreciação das provas, ou seja, as provas são apreciadas de acordo com as regras da experiência e a livre convicção do juiz, relevando para a decisão de determinação de medida de coação.

Q6. Is the **possibility to provide alternatives to detention** systematically considered when assessing whether to place a person in detention in your (Member) State?

A detenção é uma medida de coação aplicada aquando de fuga ou risco de fuga, de colocação de entraves à preparação do processo de afastamento e de ameaça à proteção da segurança nacional e da ordem pública.

Atendendo ao direito de liberdade conferido constitucionalmente⁴⁰, e considerando que a detenção é uma medida bastante restritiva da liberdade individual, a mesma apenas é considerada em última instância.

Assim, sempre que possível, é considerada a aplicação de medidas de coação alternativas⁴¹.

Q7. Please indicate which **national authorities** are responsible for (i) conducting individual assessment procedures (where these exist) and (ii) deciding on the placement of a third-country national in detention.

Os primeiros procedimentos de avaliação individuais (correspondentes ao primeiro interrogatório judicial) são da competência do poder judicial, mais especificamente dos juízos de pequena instância ou de comarca.

Assim, cabe a estes juízes a realização dos primeiros procedimentos de avaliação individuais (i), a partir dos quais validam os pressupostos legais da detenção e aferem as medidas de coação a aplicar – detenção ou alternativas à detenção – (ii)⁴².

Q8. Please indicate whether **judicial authorities** are involved in the decision to place a third-country national in detention, and if so, at which stage(s) of the decision-making process and in what capacity? (e.g. do judicial authorities make the final decision, do they only make a recommendation, do they only come in if the third-country national appeals against a decision?)

Cf. resposta anterior.

Q9. Please identify any **challenges** associated with the implementation of existing assessment procedures in your (Member) State.

⁴⁰ Nº 1, do art. 27º, da Constituição da República Portuguesa.

⁴¹ No entanto, cf. nº 2 e nº 3, do art. 194º, do Código de Processo Penal.

⁴² Nº 1, do art. 146º, da Lei de Imigração.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Os procedimentos de avaliação que permitem decidir sobre a detenção, ou sobre a aplicação de medidas alternativas à detenção, sugerem duas questões importantes:

- A possibilidade de recurso dos estrangeiros perante a decisão e, portanto, ser possível uma nova avaliação em instância superior; e
- A decisão dos juízes estar subordinada ao princípio da “livre apreciação” das provas.

Perante esta combinação, existem algumas limitações quanto a uma possível avaliação à eficiência e à proporcionalidade das decisões e das medidas aplicadas.

De referir também que os últimos relatórios anuais de atividade do Provedor de Justiça (2009-2012), entidade pública dedicada à defesa e promoção dos direitos fundamentais dos cidadãos, não apresentam casos de queixas no âmbito da detenção.

Q10. Please identify any **good practices** in relation to the implementation of assessment procedures (e.g. cited in existing evaluations/studies/other sources or based on information received from competent authorities)

No que respeita ao caso português e às práticas nacionais em matéria de detenção são de salientar as referências feitas em dois relatórios internacionais, nomeadamente o relatório *Becoming Vulnerable in Detention*, elaborado pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), e o relatório *Detention of Third-Country Nationals in Return Procedures*, preparado pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA).

No que respeita ao documento da JRS (2010), o mesmo dá conta de que em Portugal não é permitida a detenção de cidadãos menores de idade. É salientado o facto de que, numa situação de detenção, são prestados vários serviços sociais e médicos, devidamente regulamentados. O mesmo documento indica a prática de medidas alternativas, tais como a apresentação periódica, a obrigação de permanência na habitação até ao afastamento, o uso de meios de vigilância eletrónicos e o pagamento de cauções. Por outro lado, o período de detenção parece oscilar entre os 31 e os 60 dias (período inferior ao máximo permitido pela Diretiva 2008/115/CE), sendo que, a cada detido, é atribuído um espaço individual, onde pode estar sozinho, e é dada liberdade para se movimentar dentro do CIT (à exceção da área reservada aos funcionários do centro). Este relatório dá conta de que, em alguns casos, o CIT tem também contribuído para melhorias na saúde e na condição física dos detidos.

Relativamente ao relatório da FRA (2011), é salientado o facto de em Portugal não ser permitida a re-detenção, ou seja, é ilegal manter em CIT um estrangeiro em situação irregular que já tenha estado detido pelo tempo máximo permitido pela lei. O estudo revela também o facto de se assumir ser melhor para as crianças ficarem junto da família, e não separadas desta, desde que possam sem colocadas em instalações que respeitem as suas necessidades – conforme é assegurado pelos CIT, ou espaços equiparados. O documento indica um tempo médio de detenção de 35 dias.

Finalmente, de apontar uma avaliação nacional feita ao CIT “Unidade Habitacional de Santo António” e aos demais espaços equiparados, cujo relatório dá conta de um conjunto de boas práticas ao nível de direitos humanos e condições de alojamento (Provedor de Justiça, 2011). De acordo com este documento, o tempo de permanência no CIT variava entre 2 e 58 dias, com uma média de permanência de 7 dias.

Section 4: Types of detention facilities and conditions of detention (Maximum 5 pages)

This section of the Synthesis Report will provide a factual, comparative overview of the types of immigration detention facilities that exist in the EU and the conditions of detention associated with these. It examines whether there are specialised immigration detention facilities and explores whether different types of detention facilities are available for different categories of third-country national. The section also reviews the conditions of third country nationals in these detention facilities, including average surface per person, existence of separate facilities for families, visitation rights, access to medical care and legal assistance.

Q1. *Are there specialised immigration detention facilities in your (Member) State, which are not prisons? (Yes/No) If yes, please indicate how many exist and how they are distributed across the territory of your (Member) State.*

Sim, os nacionais de países terceiros são detidos em Centros de Instalação Temporária (CIT) ou espaços equiparados e não em estabelecimentos prisionais.

Atualmente Portugal dispõe de um CIT, nomeadamente a Unidade Habitacional de Santo António (UHSA), no Porto, e de cinco espaços equiparados: aeroporto de Lisboa, aeroporto de Faro, aeroporto do Porto, aeroporto do Funchal e aeroporto de Ponta Delgada.

Q2. *Are there different types of specialised immigration detention facilities for third-country nationals in different circumstances (e.g. persons in return proceedings, applicants for international protection, persons who represent a security risk, etc.)? (Yes/No). If yes, please provide a brief overview of the different types of immigration detention facilities.*

De uma forma geral, existem dois tipos de instalações para nacionais de países terceiros:

- Centros de Instalação Temporária (CIT), ou espaços equiparados, que se destinam àqueles que aguardam decisão e/ou execução de decisão de afastamento. Em qualquer um destes sítios a liberdade individual está limitada, não sendo possível aos detidos entrarem e saírem de acordo com a sua vontade; e
- Centros de Acolhimento (CA) para requerentes de asilo, aquando ou após a entrada em território nacional⁴³. Estes centros de acolhimento compreendem o Centro de Acolhimento da Bobadela (CAR), em Loures, destinado a adultos e famílias, e o Centro de Acolhimento de Crianças Refugiadas (CACR), em Lisboa, para menores desacompanhados. No CAR não existem limitações à liberdade individual.

⁴³ De acordo com um relatório do Provedor de Justiça, os requerentes de asilo colocados num centro de acolhimento "(...) são autorizados a permanecer em território nacional, para efeitos do procedimento de concessão de asilo, até à decisão sobre admissibilidade do pedido, mas este direito de permanência não os habilita à emissão de autorização de residência." (Provedor de Justiça, 2011: 73)

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q3. Which authorities/organisations are responsible for the day-to-day running of the specialised immigration detention facilities in your (Member) State?

Considerando os dois tipos de instalações referidos anteriormente, são responsáveis pela sua gestão diária as seguintes entidades, nas seguintes áreas:

- CIT e espaços equiparados – controlo de fronteira, manutenção e gestão das instalações a cargo do SEF, da ANA – Aeroportos de Portugal, da ANAM – Aeroportos da Madeira, e dos operadores de transportes aéreos (Provedor de Justiça, 2011).
- A UHSA é gerida pelo SEF, envolvendo outras entidades: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS); *Médicos do Mundo* (cuidados de saúde).
- Centros de Acolhimento para requerentes de asilo (CAR e CACR)– responsabilidade do Conselho Português para os Refugiados (CPR)⁴⁴.

Q4. Please describe any measures taken by your (Member) State to deal with situations where the number of third country nationals to be placed in detention exceeds the number of places available in the detention facilities.

Quando o número de nacionais de países terceiros detidos ultrapassa a capacidade do CIT ou do espaço equiparado, procede-se à sua transferência para outro(s) espaço(s) equiparado(s). Por exemplo, um estrangeiro detido no Algarve pode ser transferido para Lisboa, atendendo à incapacidade do espaço equiparado do aeroporto de Faro e à capacidade de acolhimento no espaço equiparado do aeroporto de Lisboa. De notar, no entanto, que estas situações são pouco frequentes.

Q5. Are third-country nationals detained in prisons in your (Member) State? (Yes/No) If yes, under which circumstances?

Apenas podem ser detidos em estabelecimentos prisionais os nacionais de países terceiros sujeitos a processos penais, decorrentes de delitos comuns de que sejam acusados e culpados.

Q6. If third-country nationals are detained in prisons in your (Member) State, are they held separately from general prisoners? If yes, please provide information on the mechanisms to separate third-country nationals under immigration detention from general prisoners?

Aquando da detenção de um nacional de país terceiro num estabelecimento prisional, o mesmo não é separado dos demais detidos atendendo à nacionalidade. Em processos criminais a nacionalidade dos arguidos não confere direito a um tratamento diferenciado, pelo que não existe separação dos mesmos aquando da detenção e da colocação em celas.

Q7. Please provide the following information about the conditions of third-nationals who have been placed in an immigration detention facility in your (Member) State: (Please indicate if the facilities in question are prisons or specialised immigration detention facilities).

⁴⁴ Cf. <http://www.cpr.pt/>

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Nota: Todas as respostas contidas na tabela abaixo são relativas a CIT, ou espaços equiparados.

Conditions of detention	Statistics and/or comments
Please provide any statistics on the average available surface area per detainee (in square meters)	<p>A UHSA e os cinco espaços equiparados dos aeroportos dispõem de espaços exteriores e interiores, com várias divisões, as quais cumprem diferentes propósitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A UHSA tem uma ampla área não construída, cimentada parcialmente de forma a possibilitar a prática desportiva • O espaço equiparado do aeroporto de Lisboa dispõe de um pátio interior com cerca de 70 m²; • O espaço equiparado do aeroporto de Faro dispõe de um berçário com cerca de 16 m² (Provedor da Justiça, 2011).
Please provide any statistics on the average number of detainees placed in one room per detention facility	<p>A UHSA e o espaço equiparado do aeroporto de Lisboa têm, cada um, capacidade para alojar 30 pessoas.</p> <p>Os restantes espaços equiparados, dos aeroportos de Faro, Porto, Funchal e Ponta Delgada, têm capacidade para alojar 7, 9, 2 e 3 pessoas, respetivamente.</p>
Are families accommodated in separate facilities?	A UHSA e os EECIT de Lisboa, Porto e Faro dispõem de berçários/espaços para alojar famílias (beliche, berço e instalações sanitárias privativas), em acordo com a legislação nacional e a salvaguarda do direito à privacidade
Can children be placed separately from their parents? (e.g. in a childcare facility). Under what circumstances might this happen?	Não, as crianças podem ser colocadas em CIT apenas quando a sua família seja detida na mesma instalação
Are single women separated from single men?	Os CIT e espaços equiparados dos aeroportos estão dotados de alas masculina e feminina.
Are unaccompanied minors separated from adults?	Em Portugal não existem evidências da existência de menores não acompanhados fora do âmbito da proteção internacional.
Do detainees have access to outdoor space? If yes, how often?	<p>Os detidos têm acesso a espaços exteriores.</p> <p>No caso da UHSA os detidos têm acesso a um largo espaço para atividades desportivas ao ar livre, bem como a um pátio parcialmente coberto.</p> <p>O espaço equiparado dos aeroportos de Lisboa, de</p>

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

	Faro e do Porto dispõem também de pátio.
Are detainees allowed to have visitors? If yes, which visitors are allowed (for example, family members, legal representatives, etc.) and how often?	Os detidos em CIT ou espaços equiparados são autorizados, sob pedido, a contactar os seus representantes legais, os seus familiares e as autoridades consulares competentes. Da mesma forma, os detidos podem receber a visita daqueles e de elementos de organizações de direitos humanos. As visitas ocorrem em determinados horários e divisões (em conformidade com regulamentos internos), sendo os visitantes devidamente identificados.
Are detainees allowed contact with the outside world via telephone, mail, e-mail, internet? If yes, are in- and/or out-coming messages screened in any way?	A UHSA e os espaços equiparados dos aeroportos dispõem de um telefone público, a partir do qual os detidos podem estabelecer comunicações de forma livre, mediante o pagamento com moedas ou cartões, ou a cobrar no destinatário.
Are education programmes provided (e.g. school courses for minors and language classes for adults)?	É assegurado aos menores acompanhados acesso a atividades adequadas à sua idade e, conforme a duração da permanência, à educação.
Do detainees have access to leisure activities? If yes, which leisure activities are provided in the detention facility? And if yes, how often?	A UHSA dispõe de uma sala de estar equipada com televisões, aparelho de DVD e livros, oferecendo também alguma imprensa escrita. Os espaços equiparados dos aeroportos dispõem de televisão e imprensa escrita.
Can persons in detention leave the facility and if yes, under what conditions? Can persons move freely within facility or are their movements restricted to some parts/rooms of the facility?	Os detidos não estão autorizados a sair das instalações onde estão colocados. Dentro das mesmas têm liberdade de movimentação nas áreas definidas.
Are detainees entitled to legal advice / assistance? If yes, is it free of charge?	O detido tem o direito de comunicar com o seu defensor jurídico. A assistência jurídica pode ser providenciada com o apoio do Estado ou a expensas próprias.
Are detainees entitled to language support (translation / interpretation services)? If yes, is it free of charge?	Os regulamentos internos da UHSA e dos espaços equiparados dos aeroportos estão traduzidos em algumas línguas, como inglês e francês. Em situações em que seja necessário, podem ser solicitados serviços de tradução ou interpretação.
Is medical care available to detainees inside the facilities? Is emergency care covered only or are other types of medical care included?	Os estrangeiros detidos têm direito a cuidados de saúde urgentes e ao tratamento básico de doenças. É dada especial atenção a pessoas em situações vulneráveis, como os menores (acompanhados pelos familiares), pessoas com deficiência, idosos, grávidas, pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas de violência

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

	<p>psicológica, física ou sexual.</p> <p>Na UHSA os cuidados médicos incluem consultas, de rotina e urgentes, e prestação de cuidados de saúde, mesmo ao nível psicoafectivo.</p>
<p>Are there special arrangements for persons belonging to vulnerable groups? Please describe</p>	<p>Embora não haja regimes especiais para grupos vulneráveis, estão asseguradas algumas condições que garantem um tratamento mais adequado aos mesmos. É o caso das divisões exclusivas para famílias, com berçários; e de quartos de internamento individual, aquando de assistência médica continuada.</p>
<p>Are there special arrangements for persons considered to be security risks for others and/or themselves? Please describe</p>	<p>Perante ameaça de risco, são avaliadas e tomadas as medidas preventivas pertinentes em função do caso concreto.</p>

*The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies***Section 5: Availability and practical organisation of alternatives to detention (*Maximum 6 pages*)**

This section explores the availability of different types of alternatives to detention for different categories of third-country national. It further explores the practical organisation of the alternatives to detention, including information on the authorities/organisations responsible for administering the alternatives; the conditions that must be met by the third-country national who has been provided an alternative to detention; and information on the mechanisms in place in order to monitor the third-country national's compliance with these conditions. EMN NCPs are further requested to provide information on the challenges associated with the implementation of the alternatives, and any examples of good practice in their (Member) State that they may wish to share.

Q1. Please indicate whether any alternatives to detention for third-country nationals are available in your (Member) State and provide information on the practical organisation of each alternative (including any mechanisms that exist to monitor compliance with/progress of the alternative to detention) by completing the table below.

Alternatives to detention	Yes/ No (If yes, please provide a short description)
Reporting obligations (e.g. reporting to the policy or immigration authorities at regular intervals)	Sim ⁴⁵ , as apresentações periódicas são feitas junto do SEF, fixadas as datas e horas. Neste sentido, são tidas em consideração as exigências profissionais e o local de residência do detido. Esta medida é cumulável com as demais, exceto com a obrigação de permanência na habitação.
Obligation to surrender a passport or a travel document	Não, o passaporte ou outro documento de viagem apenas fica retido (e à guarda do SEF junto dos autos) quando existe detenção e até à conclusão do processo de afastamento.
Residence requirements (e.g. residing at a particular address)	Sim ⁴⁶ , a obrigação de permanência na habitação é complementada pelo uso de meios de vigilância à distância, de forma a garantir o seu cumprimento.
Release on bail (with or without sureties)	Sim, embora o pagamento de caução seja uma medida pouco aplicada.
Electronic monitoring (e.g. tagging)	Sim ⁴⁷ , a monitorização eletrónica usada em complemento com a obrigação de permanência na habitação.
Guarantor requirements	Não.
Release to care worker or under a care plan	Não.
Community management programme	Não.
Other alternative measure available in your	Notificação para Abandono Voluntário do território nacional

⁴⁵ Art. 198º, do Código de Processo Penal.

⁴⁶ Art. 201º, do Código do Processo Penal.

⁴⁷ Nº 3, do art. 201º, do Código do Processo Penal.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

(Member) State. Please specify.	<p>(NAV): Em caso de deteção de um nacional de país terceiro com permanência irregular no país, este é notificado pelo SEF para abandonar o território nacional de modo voluntário num prazo entre 10 e 20 dias. Após este prazo, não tendo o notificado abandonado o país, poderá ser conduzido a juiz para aplicação de medida de coação e instauração de processo de afastamento coercivo. Neste sentido, a NAV é uma medida alternativa à detenção.</p> <p>Termo de Identidade e Residência (TIR): constitui uma alternativa à detenção quando o juiz assim o decide, podendo ser cumulável com as demais medidas⁴⁸. Com a prestação de TIR, o estrangeiro é informado sobre: obrigação de comparecer ou estar à disposição de dada autoridade; obrigação de não mudar de residência (nem dela se ausentar por mais de 5 dias sem comunicar a mudança ou ausência); futuras notificações serem enviadas via postal para a morada por si indicada; e da legitimação da sua representação por defensor perante o incumprimento daquelas obrigações.</p>
---------------------------------	--

⁴⁸ Art. 196º, do Código de Processo Penal.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q2. For each of the alternatives to detention that are available in your (Member) State, please indicate the categories of third country nationals that may be provided an alternative to detention, making use of the list provided below and adding any additional categories as applicable. If there are variations in the practical organisation of any of the alternatives to detention provided to different categories of third country national, please indicate this is the case and briefly illustrate the variations.

- Applicants for international protection in ordinary procedures;
- Applicants for international protection in fast-track (accelerated) procedures;
- Applicants for international protection subject to Dublin procedures;
- Rejected applicants for international protection;
- Rejected family reunification applicants;
- Persons found to be illegally present on the territory of the (Member) State who have not applied for international protection and are not (yet) subject to a return decision)
- Persons who have been issued a return decision;
- Other categories of third-country nationals;
- Vulnerable persons (such as minors, families with very young children, pregnant women and persons with special needs).

Estão sujeitos às medidas alternativas à detenção os nacionais de países terceiros sujeitos à detenção, conforme mencionado na tabela da secção 2.

Q3. For each of the alternatives to detention that are available in your (Member) State, please indicate the legal basis on which they may be granted to particular categories of third country nationals (for example legislation, soft law/guidelines, other).

Os pressupostos legais de aplicação das medidas alternativas à detenção estão estabelecidos no Código de Processo Penal e na Lei de imigração. Os mesmos encontram-se sistematizados nas respostas à questão Q1 da presente secção e referenciados nas respetivas notas de rodapé.

Por outro lado, pode acrescentar-se a jurisprudência dos tribunais nacionais, enquanto *soft law*.

Q4. For each of the alternatives to detention that are available in your (Member) State, please indicate the authorities/organisations responsible for (a) deciding and (b) administering the alternative. Please indicate in particular whether the responsible organisation is a non-governmental organisation.

(a) A decisão sobre a aplicação de medidas alternativas à detenção cabe ao SEF (NAV) e aos tribunais (outras).

(b) São responsáveis pela sua aplicação:

- O SEF, através das apresentações periódicas (embora estas também possam ser feitas perante outro órgão de polícia criminal ou entidade judiciária) e pela guarda do passaporte, ou documento de viagem; e
- A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, do Ministério da Justiça, no que respeita ao controlo da permanência na habitação e à vigilância eletrónica.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q5. For each of the alternatives to detention that are available in your (Member) State, please provide information on any consequences if the third-country national does not follow the conditions of the alternative to detention.

De acordo com a legislação nacional, em situação de violação de uma das medidas alternativas à detenção impostas, o juiz pode impor outra ou outras medidas de coação⁴⁹. Neste sentido, e em última instância, o juiz pode decidir a colocação do estrangeiro em CIT, ou espaço equiparado.

Q6. Please indicate any challenges associated with the implementation of the alternatives to detention in your (Member) State. (based on existing studies/evaluations or information received from competent authorities)

No caso português não existe uma definição normativa do risco de fuga.

Por outro lado, a aplicação de medidas alternativas à detenção decididas judicialmente pode apresentar alguma discricionariedade, atento o princípio da livre apreciação da prova e da convicção do juiz. Este aspeto impossibilita a adoção de um modelo harmonizado de determinação da detenção ou medidas alternativas.

Importará, também, acautelar o conhecimento e sensibilização dos agentes envolvidos no procedimento retorno das principais tendências em matéria política e prática no âmbito das migrações, em particular no domínio da detenção e das alternativas à detenção de nacionais de países terceiros em situação irregular.

Será pertinente compreender os impactos sociais, os recursos alocados e a eficiência da aplicação de medidas como a obrigação de permanência na habitação e a vigilância eletrónica, considerando, por exemplo, o risco de fuga, e comparando com os custos da detenção.

Outro aspeto que poderá constituir um desafio será a avaliação/monitorização da política de retorno, atenta a reduzida expressão de estudos incidentes neste fenómeno, em particular no que refere à detenção e alternativas.

Q7. Please provide any examples of good practices regarding the implementation of the alternatives to detention in your (Member) State. Please specify the source (e.g. cited in existing evaluations/studies/other sources or based on information received from competent authorities)

No caso português, é importante compreender que a detenção é uma medida aplicada em situações onde não é possível, ou onde já foram esgotadas as possibilidades de aplicação de medidas alternativas. A detenção é vista como um último recurso, sendo dada preferência às alternativas já mencionadas.

Realce ainda para a impossibilidade de detenção de requerentes de asilo, os quais aguardam resposta ao pedido em total liberdade ou num Centro de Acolhimento especializado.

Neste sentido, destaque para o estudo da JRS (2010), o qual verifica estas práticas nacionais e as considera boas:

Non-custodial alternatives to detention for asylum seekers that respect their human dignity and fundamental rights should always take precedence before detention. Asylum seekers, due to the legal complexity of their situation and the asylum procedure, require a level of care and support that cannot be provided in a detention centre. (...) non-custodial alternatives to detention should always take precedence. (JRS, 2010:14)

Por fim, também o estudo da FRA (2011), salienta como positivo o facto de Portugal estabelecer várias alternativas à detenção, ao contrário, ainda, de outros países europeus.

⁴⁹ Nº 1, do art. 203º, do Código de Processo Penal.

Section 6: Assessment procedures and criteria used for the placement of third-country nationals in alternative to detention (Maximum 5 pages)

This section explores the type of assessments made by the competent authorities when considering whether to place a third-country national in an alternative to detention. It includes a number of questions which explore the timing of this assessment – in particular whether the assessment is conducted on all third-country nationals who are apprehended, or only on those third-country nationals who have completed a period in detention. It also includes questions about the practical implementation of the assessment procedure, in particular whether an individual assessment is conducted, what this involves and which organisations are involved in the assessment procedure.

Q1. *In Section 2, Q1, you have identified the grounds on which detention can be authorised for particular categories of third-country national. In what circumstances can those grounds be displaced in favour of an alternative to detention in your (Member) State? Please provide answers in relation to each of the relevant categories of third-country national. If there is a separate set of grounds for providing third-country nationals an alternative to detention in your (Member) State, please indicate this is the case.*

A todas as categorias de nacionais de países terceiros passíveis de detenção podem ser aplicadas medidas alternativas (cf. categorias assinaladas na tabela da secção 2), desde que não:

- a) Apresentem perigo de fuga;
- b) Coloquem entraves à preparação do processo de afastamento; nem
- c) Constituam ameaça à proteção da segurança nacional e da ordem pública.

Q2. *Which other considerations are made before deciding whether to provide the third-country national concerned an alternative to detention, e.g. considerations regarding the availability of alternatives, the cost of alternatives, and vulnerabilities of the third-country national?*

A consideração de medidas alternativas à detenção resulta dos procedimentos de avaliação individuais abordados na secção 3, sobretudo na resposta à questão Q5.

Q3. *Please indicate whether an individual assessment procedure is used to determine whether the grounds on which detention can be authorised can be displaced in favour an alternative to detention. Yes/No. If yes, please list the categories of third-country nationals where individuals are subject to individual assessments.*

Os procedimentos de avaliação individuais usados para determinar a detenção são igualmente usados para determinar a aplicação de medidas alternativas (cf secção 3).

Estão sujeitos aos procedimentos todas as categorias de nacionais de países terceiros passíveis de detenção (cf. categorias assinaladas na tabela da secção 2).

Q4. *Where individual assessments are used, please indicate whether the procedure includes an assessment of the vulnerability of the individual in question. Yes/No. If yes, please describe the vulnerability assessment procedure used.*

A avaliação da eventual vulnerabilidade do detido encontra-se sistematizada na resposta à questão Q4, da secção 3.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q5. Are assessment procedures for **providing** alternatives to detention conducted on all third-country nationals who are apprehended, or only on those third-country nationals who have already completed a period in detention?

O processo de avaliação individual tendente à determinação de medida de alternativa à detenção é aplicado a todos os cidadãos nacionais de países terceiros detetados em situação irregular.

Q6. Please indicate which national authorities are responsible for (i) conducting individual assessment procedures (where these exist) and (ii) deciding on alternatives to detention

As autoridades responsáveis pelos procedimentos de avaliação individuais e pela decisão de alternativas à detenção correspondem às mencionadas na resposta à questão Q7, da secção 3.

Q7. Please indicate whether judicial authorities are involved in the decision to **provide** an alternative to detention, and if so, at which stage(s) of the decision-making process and in what capacity? (e.g. do judicial authorities make the final decision, do they only make a recommendation, do they only come in if the third-country national appeals against a decision?)

Cf. resposta anterior.

Section 7: Impact of detention and alternatives to detention on the effectiveness of return and international protection procedures (Maximum 5 pages)

This section aims at exploring the impact of detention and alternatives to detention on the effectiveness of (Member) State return and international protection procedures. The questions are formulated as a comparison between the impact of detention and alternatives to detention; they do not attempt to compare the impact of detention (or alternatives to detention) on the effectiveness of return and international protection procedures in the case of third country nationals whose freedom of movement is not restricted at all.

Four specific aspects of effectiveness are considered: (i) effectiveness in reaching prompt and fair decisions on the immigration status of the individuals in question, and in executing these decisions; (ii) cost-effectiveness; (iii) respect for fundamental rights; and (iv) effectiveness in reducing the risk of absconding.

Whilst an attempt is made to compare the impact of detention and alternatives to detention on each of these dimensions of effectiveness, it is recognised that the type of individuals placed in detention and in alternatives to detention (and their corresponding circumstances) are likely to differ significantly and therefore the comparisons made need to be treated cautiously.

7.1. Effectiveness in reaching prompt and fair decisions on the immigration status of the individuals in question, and in executing these decisions

7.1.1. Effectiveness in reaching decisions on applications for international protection

Q1. *Have any evaluations or studies (including studies of the views of detainees of alternatives to detention) in your (Member) State considered the impact of detention and alternatives to detention on the efficiency of reaching decisions on applications for international protection? (for example, by affecting the time it takes to decide on international protection status). Yes/No. If Yes, please summarise the main findings here and include a reference to the evaluation or study in an annex to your national report.*

Em Portugal os requerentes de asilo não são detidos, exceto após decisão de não admissão do pedido e/ou de recusa do mesmo. Neste sentido os estudos existentes não têm abordado a eficácia das decisões tomadas em relação aos pedidos de asilo, em particular no que refere ao impacto da detenção, nem das medidas alternativas à detenção.

Q2. *Please provide any statistics that might be available in your (Member) State on the average length of time needed to determine the status of applicants for international protection who are held in detention and who are in an alternative to detention. Please provide the statistics for the latest year available and, if possible, distinguish between the different types of alternatives to detention that are available in your (Member) State (The different alternatives are listed as A1, A2, A3 in the table below; please explain what these represent in a key underneath the table).*

Where statistics can be disaggregated by categories of third-country nationals, please do so. Please provide information on the methodology and data collection.

Where no information is available, please indicate "No information" and briefly state why no information is available.

Where it is not applicable, please indicate "Not applicable" and briefly state why.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Applicable year	Detention	Alternatives to detention			
		A1	A2	A3	A4
Average length of time in determining the status of an applicant for international protection	n.a.	n.a	n.a.	n.a.	n.a.
	Os requerentes de asilo não são detidos, aguardando a decisão sobre o pedido em liberdade ⁵⁰ .				

Q3. Please provide any other evidence that may be available in your (Member State) on the impact of detention and alternatives to detention on effectiveness in terms of reaching decisions on applications for international protection and provide any examples of good practice in this regard. (e.g. cited in existing evaluations/studies/other sources or based on information received from competent authorities)

Os estudos existentes não têm abordado estas questões.

7.1.2 Effectiveness in reaching decisions regarding the immigration status of persons subject to return procedures and in executing returns

Q4. Have any evaluations or studies in your (Member) State considered the impact of detention and alternatives to detention on:

- The length of time from apprehending an irregular migrant to issuing a return decision? Yes/No
- The length of time that transpires from issuing a return decision to the execution of the return? Yes/No
- The share of voluntary returns out of the total number of returns? Yes/No
- The total number of removals completed? Yes/No

If Yes, please summarise the main findings here and include a reference to the evaluation or study in an annex to your national report

Não existem avaliações ou estudos que evidenciem sobre o impacto da detenção e das alternativas à detenção.

⁵⁰ Para mais informações sobre os requerentes de asilo e outros estatutos de proteção internacional, consultar SEF (2009), *Estatutos de Protecção complementares à legislação comunitária de Imigração e Asilo em Portugal*, em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/non-eu-harmonised-protection-status/21a_portugal_national_report_non-eu_harmonised_forms_of_protection_final_version_3nov09_en.pdf

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q5. Please provide any statistics that might be available in your (Member) State on

- (i) the average length of time that transpires from the decision to return a person in detention, and in (different) alternatives to detention, to the execution of the return procedure;
- (ii) the proportion of voluntary returns and
- (iii) the success rate in the number of departures among persons that were placed in detention and in alternatives to detention. Please provide the statistics for the latest year available and, if possible, distinguish between the different types of alternatives to detention that are available in your (Member) Stat. (The different alternatives are listed as A1, A2, A3 in the table below; please explain what these represent in a key underneath the table).

Where statistics can be disaggregated by categories of third-country nationals, please do so. Please provide information on the methodology and data collection.

Where no information is available, please indicate "No information" and briefly state why no information is available.

Where it is not applicable, please indicate "Not applicable" and briefly state why.

Statistics on the success rate in the number of departures should be provided as the number of persons who were issued a return decision and who have returned to their country of origin, and the number of persons who were issued a return decision and who have not returned to their country of origin. Please provide both the numbers and the share they represent out of the total number of persons issued a return decision.

Applicable year	Detention	Alternatives to detention			
		A1	A2	A3	A4
Average length of time from apprehending an irregular migrant to issuing a return decision	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
Average length of time from issuing a return decision to the execution of the return	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
Number of voluntary returns (persons who opted to return voluntarily)	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
Success rate in number of departures	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
A informação não está sistematizada de modo a permitir a resposta.					

Q6. Please provide any other evidence that may be available on the effectiveness in reaching decisions regarding the immigration status of persons subject to return procedures and executing the return, and provide any

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

examples of good practice in this regard. (e.g. cited in existing evaluations/studies/other sources or based on information received from competent authorities)

Os estudos existentes não têm abordado estas questões.

7.2. Costs

Q7. Have any evaluations or studies on the costs of detention and alternatives to detention been undertaken in your (Member) State?

Os estudos existentes não têm abordado estas questões.

Q8. Please provide any statistics available on the costs of detention and alternatives to detention in the table below. Please provide the statistics for the latest year(s) available and, if possible, distinguish between the different types of alternatives to detention that are available in your (Member) State (The different alternatives are listed as A1, A2, A3 in the table below; please explain what these represent in a key underneath the table).

Where costs can be disaggregated by categories of third-country nationals, please do so. Please provide information on the methodology and data collection to measure the costs.

Where no information is available, please indicate "No information" and briefly state why no information is available.

Where it is not applicable, please indicate "not applicable" and briefly state why

Applicable year	Detention	Alternatives to detention			
		A1	A2	A3	A4
Total costs	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Staffing costs	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Medical costs	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Food and accommodation costs	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Legal assistance	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Other costs (This could include any additional costs that do not fall into the categories above e.g. costs of technical tools for administering alternatives to detention, such as electronic tagging). Please specify	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.

Não existe informação disponível, devido a especificações do sistema contabilístico utilizado pelo SEF, bem como da imputação de custos de outras entidades envolvidas.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Q9. Please provide any other evidence that may be available in your (Member) State on the cost-effectiveness of detention and alternatives to detention, and provide any examples of good practice in this regard. (e.g. cited in existing evaluations/studies/other sources or based on information received from competent authorities)

Os estudos existentes não têm abordado estas questões.

7.3. Respect for fundamental rights

Q10. Have evaluations or studies been conducted in your (Member) State on the impact of detention and alternatives to detention on the fundamental rights of the third-country nationals concerned (for example, with regard to the number of complaints of detainees or persons provided alternatives to detention)?

No plano nacional, é de salientar a avaliação do Provedor de Justiça às instalações temporárias, nomeadamente à UHSA e aos cinco espaços equiparados dos aeroportos de Faro, Lisboa, Porto, Funchal e Ponta Delgada (Provedor de Justiça, 2011).

O relatório desta avaliação demonstrou existir, por parte das autoridades portuguesas, uma forte preocupação com a garantia dos direitos fundamentais. De acordo com o mesmo, foram observadas diversas situações positivas, tais como: a existência de quartos próprios para as famílias, garantindo a sua privacidade; quartos individuais e alguns de internamento; alas femininas e alas masculinas, dotadas de instalações sanitárias exclusivas e suficientemente equipadas; prestação de cuidados de saúde básicos e assistência aquando de doença; registo e administração da medicação prescrita; apoio psicossocial; alimentação adaptada a crianças, a pessoas doentes ou por questões religiosas; cuidados especiais prestados a grávidas ou outras pessoas com vulnerabilidades; boas condições de higiene; existência de medidas de segurança e de proteção à vida e aos espaços; e acesso à informação, a serviços de tradução e interpretação, bem como apoio jurídico. No caso de crianças ou menores em idade escolar, é igualmente garantido o acesso a atividades adequadas às mesmas e ao ensino.

O relatório aponta alguns aspetos que devem ser melhorados, como as condições de acesso às instalações por parte de pessoas com mobilidade reduzida (para a UHSA e maioria dos espaços equiparados) e o acesso a mais refeições (lanche e ceia). Os espaços equiparados dos aeroportos do Funchal e de Ponta Delgada oferecem menos condições, em grande medida devido à quase inexistência de situações de detenção nos mesmos. No entanto, considera-se que respeitam a maioria dos direitos fundamentais daqueles que lá possam ser detidos.

No plano da União Europeia, importa referir o estudo da Agência de Direitos Fundamentais, sobre a detenção de nacionais de países terceiros para efeitos de afastamento (FRA, 2011). Assim, e no que concerne a Portugal, o documento aponta questões importantes. Por um lado, o respeito pela não detenção de crianças não acompanhadas, para efeitos de afastamento, exceto aquando da detenção da família que os acompanha. Esta exceção é bem vista na medida em que se entende que é preferível não separar as crianças da família e desde que se garantam as condições adequadas às mesmas (como acima referidas). E por outro lado, a impossibilidade de voltar a deter alguém que já tenha cumprido o período máximo de detenção (60 dias).

Por último, no plano internacional, são de considerar os contributos do estudo do Serviço de Jesuítas aos Refugiados (JRS, 2010). Uma vez mais, é salientado o facto de em Portugal não ser permitida a detenção de menores e de os detidos beneficiarem de apoios sociais e cuidados de saúde. Em linha com a avaliação do Provedor de Justiça, a JRS também dá conta de que cada detido tem o seu espaço, havendo, assim, respeito pela individualidade. Neste seguimento, é também dada liberdade ao detido para se movimentar nas instalações e nos espaços reservados aos utentes. O relatório atesta, novamente, a existência de medidas de

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

segurança e controlo diversas, que protegem a vida e o bem-estar de quem permanece na UHSA ou nos espaços equiparados dos aeroportos.

Q11. Please provide any statistics that might be available in your (Member) State on the number of complaints regarding violations of human rights and the number of court cases regarding fundamental rights violations in detention as opposed to alternatives to detention. Please provide the statistics for the latest year available and, if possible, distinguish between the different types of alternatives to detention that are available in your (Member) State (The different alternatives are listed as A1, A2, A3 in the table below; please explain what these represent in a key underneath the table). Please do the same with any statistics that may be available in your (Member) State on the number of voluntary returns.

Where statistics can be disaggregated by categories of third-country nationals, please do so. Please provide information on the methodology and data collection.

Where no information is available, please indicate "No information" and briefly state why no information is available.

Where it is not applicable, please indicate "Not applicable" and briefly state why.

Applicable year	Detention	Alternatives to detention			
		A1	A2	A3	A4
Number of complaints of violations of fundamental rights lodged by non-judicial bodies (e.g. Human Rights Commissioners/ Ombudspersons) (where possible, please disaggregate by types of complaints and by categories of third-country nationals).	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Number of complaints of violations of fundamental rights upheld by non-judicial bodies (e.g. Human Rights Commissioners/ Ombudspersons) (where possible, please disaggregate by types of complaints and by categories of third-country nationals).	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Number of court cases in which there have been challenges to the decision to detain / place in an alternative to detention based on violations of fundamental rights (where possible, please disaggregate by types of violation and by categories of third-country national)	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Number of court cases in which challenges to the decision to detain / place in an alternative to detention based on violations of fundamental rights have been upheld (where possible, please disaggregate by types of violation and by categories of third-country national)	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Não há registo de queixas ou reclamações em matéria de violação dos direitos humanos⁵¹.

Q12. Please indicate if studies exist in your (Member) States which show negative effects of the alternatives to detention in practice. (For example, ankle bracelets can be socially stigmatising and cause physical and emotional distress.)

Os estudos existentes não têm abordado estas questões.

Q13. Please provide any other evidence that may be available in your (Member) State on the impact of detention and alternatives to detention on the fundamental rights of the third-country nationals, and provide any examples of good practice in this regard. (e.g. cited in existing evaluations/studies/other sources or based on information received from competent authorities)

Cf. resposta à questão Q10 da presente secção.

7.4. Rate of absconding and compliance rate

Rate of absconding is the share of persons who have absconded from all third-country nationals placed in detention or *provided* an alternative to detention.

Compliance rate is the share of persons who have complied with the alternative to detention.

Q14. Have evaluations or studies on the compliance rate and rate of absconding of third-country nationals in detention and in alternatives to detention been undertaken in your (Member) State? Please provide details.

Os estudos existentes não têm abordado estas questões.

Q15. Please provide any statistics that might be available in your (Member) State on the rate of absconding and the compliance rate of third-country nationals in detention as opposed to alternatives to detention. Please provide the statistics for the latest year available and, if possible, distinguish between the different types of alternatives to detention that are available in your (Member) State (The different alternatives are listed as A1, A2, A3 in the table below; please explain what these represent in a key underneath the table).

Where statistics can be disaggregated by categories of third-country nationals, please do so. Please provide information on the methodology and data collection.

Where no information is available, please indicate "No information" and briefly state why no information is available.

Where it is not applicable, please indicate "Not applicable and briefly state why."

⁵¹ Para mais informações sobre queixas na área do Direito de Estrangeiros, consultar os Relatórios Anuais de Atividade do Provedor de Justiça, em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16>

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

<i>Applicable year</i>	<i>Detention</i>	<i>Alternatives to detention</i>			
		<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>	<i>A4</i>
<i>Rate of absconding</i>	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
<i>Compliance rate</i>	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.	n.i.
Não existe sistematização de meta-informação, recolha, tratamento e análise dos dados.					

Q16. Please provide any other evidence that may be available of the impact of detention and alternatives to detention on the rate of absconding and compliance rate of third-country nationals in detention and in alternatives to detention.

Os estudos existentes não têm abordado estas questões.

Section 8: Conclusions (Maximum 2 pages)

The Synthesis Report will outline the main findings of the Study and present conclusions relevant for policymakers at national and EU level.

O contexto social, económico e político da UE e de um conjunto de Estados vizinhos europeus e africanos, entre outros, tem levado a uma séria reflexão, discussão e operacionalização das políticas de imigração e asilo dentro da União e em cada um dos Estados-membros.

No sentido de responder às necessidades, vulnerabilidades e direitos fundamentais dos imigrantes e de, por outro lado, fazer face aos desafios de estabilidade interna, a UE tem desenvolvido legislação e mecanismos de atuação próprios, como a Diretiva de Asilo⁵², o Código de Fronteiras Schengen⁵³, a Diretiva de Retorno⁵⁴, entre outros. Este acervo legal permite estabelecer regras comuns relativas à entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros. Em matéria de detenção, a UE estabelece determinados motivos que conduzem à aplicação da detenção e alguns procedimentos. Cabe aos Estados-membros transporem livremente estas disposições, bem como definir e implementar as alternativas à detenção.

Em Portugal, a transposição dos normativos da UE referentes à detenção e às suas alternativas complementa-se com o Código de Processo Penal. Assim, a legislação e as práticas nacionais estão conformes ao quadro comum, sendo de salientar o facto de o período máximo de detenção de 60 dias ser inferior ao previsto na Diretiva de Retorno.

Podem ser detidos, ou sujeitos a medidas alternativas, os nacionais de países terceiros que entrem ou permaneçam de forma irregular no território nacional, que estejam a aguardar a execução de decisão de afastamento ou que tenham desobedecido à mesma; não podem ser detidos, nem sujeitos a medidas de coação alternativas, os requerentes de proteção internacional, exceto após recusa do pedido ou resposta negativa àquele.

Os menores em situação irregular e não acompanhados não podem ser detidos (colocação em CIT ou espaço equiparado). Em Portugal não existem evidências da existência de menores não acompanhados fora do contexto da proteção internacional (apenas são instalados em espaço próprio neste âmbito, com liberdade de movimentação condicionada à salvaguarda da integridade dos menores).

⁵² Diretiva nº 2005/85/CE do conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros.

⁵³ Regulamento (CE) nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras.

⁵⁴ Diretiva nº 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

Dando cumprimento ao princípio da proporcionalidade, privilegia-se a aplicação de medidas alternativas à detenção, tais como a Notificação para Abandono Voluntário, o Termo de Identidade e Residência, as apresentações periódicas ao SEF e a obrigação de permanência na habitação complementada com a monitorização eletrónica. A maioria destas alternativas evidencia um conjunto de boas práticas nacionais. No entanto, um relatório recente da Rede Europeia para os Direitos Fundamentais indica que o recurso à monitorização eletrónica deve ser reduzido, pois constitui uma medida alternativa bastante intrusiva e comprometedora da liberdade individual:

Electronic monitoring is probably the most intrusive among the various forms of alternatives to detention, as it substantially interferes with a person's right to privacy, restricts freedom of movement and can deprive people of dignity. It can also lead to discrimination, as persons wearing an electronic device can be associated with criminals. (FRA, 2011:51)

Em Portugal a experiência na aplicação da monitorização eletrónica é muito escassa, pelo que não existem evidências sobre os impactos do ponto de vista social e discriminatório. Por outro lado, não existem evidências sobre os impactos sociais e individuais da aplicação de outras medidas alternativas à detenção.

Uma avaliação do Provedor de Justiça (2011) aos Centros de Instalação Temporária, ou espaços equiparados, destinados a estrangeiros em situação irregular, revelou diversas práticas como sendo boas e adequadas. De salientar a existência de alas femininas e alas masculinas, cuidados de saúde, apoio jurídico, possibilidade de receber visitas, respeito pelas famílias e pelas crianças que a constituem, entre outros aspetos contributivos para detenções com dignidade. Conjuntamente, o relatório sugere algumas alterações, tais como a distribuição de refeições intermédias, o acesso a um maior número e diversidade de livros, periódicos e outras formas de lazer, entre outras.

Nos últimos anos tem diminuído o número de estrangeiros identificados em situação ilegal, o número de Notificações para Abandono Voluntário e o número de processos de afastamento coercivo; por sua vez, tem aumentado o número de estrangeiros beneficiários do programa de apoio ao Regresso Voluntário (SEF, 2013; SEF, 2012). A estes dados deve acrescentar-se o facto de Portugal estar a assistir a uma desaceleração da imigração, combinada com a aquisição da nacionalidade portuguesa e movimentos de retorno aos países de origem.

O desconhecimento sobre o impacto da detenção e das restantes alternativas à detenção na política de retorno constitui uma limitação que importará colmatar, e que a Diretiva Retorno vem traçar algumas orientações já vertidas em projetos nacionais em curso.

Considerando os objetivos deste estudo, é possível concluir, relativamente ao caso português, que a bases legais e as práticas em matéria de detenção e alternativas à detenção caracterizam positivamente o país. Importa desenvolver novas formas de avaliação das políticas, sistematizar a recolha de dados quantitativos e, tanto quanto possível, desagregados, criando oportunidades para o desenvolvimento de políticas de imigração e asilo eficientes e promotoras da dignidade humana.

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

*The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies*Annex 1

Statistics from EU-harmonised sources, such as Eurostat and the EMN Annual Policy Report, on inter alia the outcome of international protection applications and return, including voluntary return will be used in the Synthesis Report to contextualise the statistics provided in this annex.

Table 1: Statistics on number of third-country nationals in detention and provided alternatives to detention per category

Please provide the cumulative figures (the number of all third-country nationals that have been detained during the year).

	2009	2010	2011	2012	2013
Statistics on number of third-country nationals in detention per category					
Total number of third-country nationals in detention	n.a.	248	235	196	n.a.
Number of third-country national applicants for international protection in ordinary procedures in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of third-country national fast-track international protection applicants (accelerated international protection procedures) in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of applicants for international protection subject to Dublin procedures in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of rejected applicants for international protection in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of rejected family reunification applicants in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of other rejected applicants for residence permits on basis other than family reunification (Please specify)	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of persons detained to prevent illegal entry at borders in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of persons found to be illegally present on the territory of the (Member) State who have not applied for international protection and are not (yet) issued a return decision in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of persons who have been issued a return decision in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of vulnerable persons part of the aforementioned categories of third-country nationals - Please, where possible, disaggregate by type of vulnerable persons (for example, minors, persons with special needs, etc.) and by category	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of other third-country nationals placed in immigration detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Statistics on number of third-country nationals provided alternatives to detention					

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

Total number of third-country nationals provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of third-country nationals applicants for international protection in ordinary procedures provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of third-country nationals fast-track international protection applicants (accelerated international protection procedures) provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of international protection applicants subject to Dublin procedures provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of rejected applicants for international protection provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of rejected applicants for family reunification provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of other rejected applicants for residence permits on basis other than family reunification (Please specify)	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of persons found to be illegally present on the territory of the (Member) State (i.e. such as those who have not applied for international protection and are not (yet) been issued a return decision) provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of persons issued a return decision provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of vulnerable persons part of the aforementioned categories of third-country nationals - Please, where possible, disaggregate by type of vulnerable persons (for example, minors, persons with special needs, etc.) and by category provided alternatives to detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i
Number of other third-country nationals provided alternatives to detention (Please specify the category(ies))	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i

Table 2: Average length of time in detention

Please provide information on the methodology used to calculate the average length of time in detention, including whether the mean or the median was used to calculate the average.

Average length of time in detention	2009	2010	2011	2012	2013	Source / further information
Average length of time in detention of all categories of third-country nationals in detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of applicants for international protection in ordinary procedures	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of fast-track (accelerated)	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	

The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies

international protection applicants (accelerated international protection procedures)						
Average length of time in detention of applicants for international protection subject to Dublin procedures	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of rejected applicants for international protection	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of rejected family reunification applicants	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of other rejected applicants for residence permits on basis other than family reunification (Please specify)	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of persons detained to prevent illegal entry	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of persons found to be illegally present on the territory of the (Member) State (i.e. such as those who have not applied for international protection and are not (yet) been issued a return decision)	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of persons who have been issued a return decision	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of vulnerable persons part of the aforementioned categories of third-country nationals - Please, where possible, disaggregate by type of vulnerable persons (for example, minors, persons with special needs, etc.) and by category	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	
Average length of time in detention of other third-country nationals placed in immigration detention	n.i	n.i	n.i	n.i	n.i	

Bibliografia

- FRA (2011), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Wien, FRA – European Union Agency for Fundamental Rights.
Disponível em <http://fra.europa.eu/en/node/1220>
- Ferreira Dias, Pedro B. (s.a.), O requisito “fuga” ou “perigo de fuga” previsto no art. 204º a) do C.P.P., em sede de aplicação de medidas de coacção. Acedido em 3 de março de 2014 e disponível em
<http://www.republicadireito.com/tabelas/upload/O%20requisito.doc>
- Gil, Ana R. (2011), “A detenção de imigrantes na jurisprudência nacional e internacional”, *Revista do Ministério Público*, (Online), Janeiro-Março 2011.
Disponível em http://www.academia.edu/2055983/National_and_International_Case-Law_on_Detention_of_Immigrants
- JRS (2010), *Becoming Vulnerable in Detention*, Brussels, Philip Amaral, JRS-Europe.
Disponível em http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_FULL%20REPORT.pdf
- Provedor de Justiça (2011), *A instalação temporária de cidadãos estrangeiros não admitidos em Portugal ou em processo de afastamento do território nacional, Relatório*, Lisboa, Provedor de Justiça.
Disponível em http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Relatorio_CIT_Marco2011.pdf
- SEF (2013), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012*, Oeiras, SEF.
- SEF (2012), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011*, Oeiras, SEF.