

Proteção internacional revisitada: as soluções da União Europeia para a “crise de refugiados” da Guerra da Ucrânia

Ana Rita Gil¹

Universidade de Lisboa

gil.anarita@gmail.com

Portugal

*International Protection Revisited:
The European Union's Solutions to
the “Refugee Crisis” of the Ukraine War.*

Recibido: 7 de enero de 2023

Aceptado: 16 de febrero de 2023

Resumo

Neste artigo vamos refletir sobre as soluções encontradas pela União Europeia para responder a uma “crise de refugiados sem precedentes”: a do recente movimento em massa de deslocados da Ucrânia, após a invasão russa de fevereiro de 2022. A resposta da União Europeia foi inédita e, pela primeira vez na história, utilizou um instrumento europeu que tinha sido adotado há mais de vinte anos: a Diretiva relativa à proteção temporária. Com a ativação deste mecanismo pelo Conselho da União Europeia, foi favorecida uma solução rápida e urgente, de modo que todos os Estados-Membros protegessem as pessoas afetadas pela guerra da mesma forma. No entanto, é importante examinar criticamente a solução assim encontrada e questionar em particular por que razão não foi ela adotada em casos anteriores de afluxo maciço de pessoas para a União Europeia.

¹ Investigadora Principal del Centro de Direito Público da Faculdade de Direito de la Universidade de Lisboa.

Palavras-chave

Refugiados, Deslocados, Proteção Temporária, Proteção Internacional, Guerra da Ucrânia

Abstract

In this article the solutions found by the European Union to respond to an “unprecedented refugee crisis” will be studied. Such crisis corresponds to the recent mass movement of displaced persons from the Ukraine war, following the Russian invasion of February 2022. The European Union’s response was unprecedented, having resorted, for the first time in history, to a European instrument that had been adopted more than twenty years ago: the Temporary Protection Directive. With the activation of this mechanism by the Council of the European Union, priority was given to a quick and urgent solution, intended for all Member States to protect those affected by the war. However, it is important to critically analyse this solution, and question why it was not adopted in previous cases of massive influx of people to the European Union.

Keywords

Refugees, Displaced persons, Temporary protection, International protection, Ukrainian war

Introdução

Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia lançou contra a Ucrânia uma ofensiva em larga escala, que levou a milhões de pessoas a abandonar os seus lares. Em resultado, o número de pessoas deslocadas rapidamente atingiu os milhões, num fluxo maciço sem precedentes de pessoas necessitadas de proteção internacional na Europa.

Passado um mês do início dos confrontos, 3.8 milhões de pessoas já haviam deixado o país, enquanto uma estimativa de 6.5 milhões de pessoas se encontravam deslocadas dentro do país. Assim, no total, mais de 10 milhões de pessoas – quase um quarto da população – tinham deixado as suas casas na Ucrânia apenas um mês após o início dos confrontos. À data em que escrevemos este artigo, já mais de 5.3 milhões de pessoas haviam fugido da Ucrânia (UNHCR, 2022). Com os homens adultos ucranianos

sujeitos à Lei Marcial, e proibidos de abandonar o território, os primeiros grupos de refugiados foram compostos majoritariamente por mulheres, crianças, idosos e estrangeiros que residiam na Ucrânia. Estes cidadãos estrangeiros eram nacionais de vários países, como Marrocos, China, Índia, e de diversos países da América Latina. Muitos deles encontravam-se a frequentar universidades ucranianas. Por outro lado, no início da guerra, viviam na Ucrânia pelo menos 5.000 refugiados de países como o Afeganistão e a Síria. Também estes refugiados foram obrigados, pois, a fugir uma segunda vez de um país com violência generalizada, procurando um novo país seguro para viver.

A União Europeia (doravante, UE), com fronteiras externas diretas com a Ucrânia viu-se, assim, confrontada com uma nova “crise de refugiados sem precedentes”. Esta expressão - “crise de refugiados sem precedentes” já havia sido usada para caracterizar outras crises, como a decorrente da Guerra da ex-Jugoslávia e, mais recentemente, a decorrente dos fluxos migratórios mistos que chegaram à UE a partir de 2015, compostos majoritariamente por pessoas que fugiam da guerra da Síria, mas também de outros conflitos, como os do Iraque e Afeganistão, aos quais se juntavam ainda numerosos “migrantes voluntários” vindos da África subsariana (V. Gil, 2016) (Piçarra, 2016). Parece, assim, que a expressão tem vindo a ser repetidamente usada. Mas, de facto, os afluxos maciços de pessoas a chegarem à União Europeia têm-se sucedido sem interrupção – sobretudo se se tiver em conta que vários coexistem no tempo.

No entanto, importa aqui sublinhar que nunca, desde o surgimento da UE, esta organização se tinha confrontado com uma crise com a dimensão testemunhada na sequência da guerra na Ucrânia. Se em 2015 os Estados-Membros temeram pelas suas capacidades de acolhimento perante um número de 1.3 milhões de migrantes, a escalada rápida e massiva do número de deslocados fugidos da guerra da Ucrânia (que num mês ultrapassou largamente o número de migrantes chegados num ano em 2015), clamava, pois, por soluções rápidas e por uma ativação de respostas a larga escala. Não admira, pois, que as soluções para a proteção destas pessoas se tenham mostrado excepcionais.

Para compreendermos melhor o contexto das soluções da UE, importa começar por explicar a competência da União em ma-

téria de asilo. Posteriormente, iremos analisar o regime comum de proteção internacional, de forma a estarmos em condições de o comparar com o regime excepcional adotado para responder ao afluxo maciço de pessoas fugidas da guerra da Ucrânia. Finalmente, analisar-se-á criticamente este último.

Breve nota sobre as competências da União Europeia em matéria de imigração e asilo

A matéria da imigração e asilo já não é hoje uma matéria da competência exclusiva dos Estados-Membros da UE, consistindo numa matéria de competência partilhada com esta organização (União Europeia, 2016). Significa isto que os Estados-Membros podem legislar na matéria enquanto a UE ainda não tiver adotado medidas sobre a mesma. Mas, uma vez aprovados atos legislativos da UE, estes deverão substituir as leis dos Estados-Membros. Ora, contrariamente à matéria da imigração, a matéria de asilo encontra-se praticamente já toda regulada por atos da EU (Hailbronner, 2000) (Piçarra, 2007, p. 321), pelo que as leis de asilo nacionais mais não são, atualmente, do que transposições do Direito da UE.

Porque é que os Estados-Membros da UE decidiram delegar nesta organização os seus poderes de regulação, numa matéria tão ligada ao núcleo da soberania nacional, como é a da concessão de proteção internacional? (V. Gil, 2021, p.98) Este interesse surgiu no seguimento da assinatura dos Acordos de Schengen, destinados à supressão progressiva dos controlos nas fronteiras comuns ou “internas”. As “fronteiras internas” correspondem às fronteiras entre os Estados contratantes (Jornal Oficial da União Europeia, 2016). De um Estado para outro deixou de se efetuar o controlo de movimento das pessoas. Tal controlo passou, ao invés, a ser efetuado nas *fronteiras externas* – *i.e.*, nas fronteiras entre Estados-Parte e Estados não parte. Mais: nessas fronteiras externas, as prerrogativas de controlo de entrada de estrangeiros deixaram de ser exercidas por cada Estado individualmente, nos termos do seu Direito nacional, para passarem a ser exercidas de acordo com normas próprias aprovadas pelo conjunto dos Estados-Parte dos Acordos Schengen.

Ora, foi neste contexto da “colocação em comum dos vários territórios dos Estados-Parte” que surgiu o embrião daquilo que viria a constituir o direito de imigração e asilo da União Europeia. De facto, para se levar a cabo a almejada uniformização de controlos, era necessário adotarem-se medidas comuns em matéria de transposição de fronteiras, de vistos e de admissão e permanência de estrangeiros.

Estes acordos de Schengen (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1999) (Piçarra, 2010, p. 257) vieram, depois, a ser integrados no Direito da UE com o Tratado de Amesterdão. A União passou, então, a ser competente para adotar medidas relativas às condições de entrada e de residência, vistos e autorizações de residência, medidas relativas a imigração clandestina e residência ilegal, asilo e proteção subsidiária, entre outras.

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, representou um novo salto qualitativo no que toca à construção de uma política europeia comum de asilo e imigração (V. Piçarra, 2011 p. 127), já que, *inter alia*, as medidas legislativas em matéria de asilo, que antes tinham de ser adotadas por unanimidade, passaram a ser tomadas através do processo legislativo comum, em que predominam as votações por maioria qualificada. Tornou-se mais fácil para a UE, pois, legislar em matéria de imigração e asilo.

São várias as competências da União Europeia na matéria, as quais se encontram enumeradas no art. 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O regime europeu “ordinário” de proteção internacional

O regime europeu “ordinário” de asilo é regulado através de três Diretivas e um Regulamento, a saber: a Diretiva 2011/95/UE, sobre condições a preencher para beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (também chamada de “Diretiva Qualificação”), a Diretiva

2013/32/UE, que estabelece procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (“Diretiva Procedimentos”), e a Diretiva 2013/33/UE, que estabelece normas mínimas comuns em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (“Diretiva Acolhimento”). Estas Diretivas foram transpostas para os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, que, consoante a redação das mesmas, podem dispor de maior ou menor margem de liberdade nessa transposição (Jornal Oficial da União Europeia, 2011; 2013a; 2013b).

Finalmente, vigora ainda o Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros – trata-se do chamado “Regulamento Dublin” (Jornal Oficial da União Europeia, 2013c).

A “Diretiva Qualificação” estabelece, desde logo, as condições que um migrante tem de cumprir para poder ser qualificado como refugiado. O Direito da UE aqui não criou nada de novo, seguindo de perto a noção de “refugiado” constante da Convenção de Genebra de 1951: nos termos do art. 2.º/d), “Refugiado” é o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país (Jornal Oficial da União Europeia, 2011). Mas, considerando que este estatuto não dava resposta para todas as necessidades de proteção internacional de pessoas migrantes, a UE criou, à semelhança de outros sistemas regionais, um estatuto de proteção complementar – a *proteção subsidiária*. Nos termos do art. 2.º/f), pode qualificar-se para obter tal proteção o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem, venha a sofrer um risco de ofensa grave para os seus direitos fundamentais. É considerada “ofensa grave”: a) pena de morte ou execução; b) tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante; e c) ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (Jornal Oficial da União Europeia, 2011).

Às pessoas que obtenham um destes estatutos – de refugiado ou de proteção subsidiária - deve ser concedido um conjunto de direitos no Estado-Membro de acolhimento, nos termos dos arts. 23.º e ss., como seja o direito ao reagrupamento familiar, a autorização de residência (com a duração de três anos, no mínimo para os refugiados, e de um ano para os titulares de proteção subsidiária), documentos de viagem, acesso ao emprego e educação, reconhecimento das qualificações, segurança social, acesso à saúde e alojamento, entre outros (Jornal Oficial da União Europeia, 2011).

A Diretiva sobre os procedimentos de asilo, por seu turno, estabelece normas comuns sobre a tramitação dos pedidos de asilo e proteção subsidiária. Ela assenta em princípios-base, como sejam a garantia de um direito de acesso ao procedimento (abrangendo o direito a pedir asilo e a ter o pedido analisado de forma individualizada – art. 6.º), o direito à defesa e contraditório, o direito a permanecer no território até à decisão final (art. 9.º), o direito à informação e tradução (art. 12.º), o direito à entrevista pessoal, a garantia de um recurso jurisdicional efetivo, *inter alia*. Esta Diretiva especifica ainda os casos em que um pedido é declarado inadmissível (por exemplo, nos casos em que existe uma alternativa para o asilo num país seguro) ou sujeito a tramitação acelerada (por exemplo, quando o pedido é apresentado na fronteira) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013a).

Por fim, a “Diretiva Acolhimento” estabelece normas mínimas respeitantes ao acolhimento de requerentes de asilo, a aplicar a todos os que requeram asilo num dos Estados-Membros. De acordo com a referida Diretiva, enquanto o procedimento de asilo decorre, os requerentes têm direito a documentação (art. 6.º), a assistência médica, ao ensino e formação profissional (art. 14.º e 16.º), a condições materiais de acolhimento, que podem ser em género ou pecuniárias (art. 17.º), e a cuidados de saúde (art. 19.º). A Diretiva estabelece ainda disposições específicas para pessoas vulneráveis, como crianças não acompanhadas ou vítimas de tráfico (art. 21.º e ss.). Importa sublinhar que, embora a Diretiva estabelece que uma pessoa não deve ser detida pelo simples facto de ter solicitado asilo, estabelece um número considerável de exceções (art. 8.º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013b).

Por fim, no conjunto das regras aplicáveis em situações de normalidade no âmbito dos procedimentos de asilo, encontra-se

ainda o Regulamento Dublin. Como se referiu, este ato normativo visa estabelecer os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros. Uma vez que, entrando no “espaço Schengen” não há controlo de transposição das fronteiras internas, decidiu-se que apenas um Estado deveria ser responsável pela análise de um pedido de asilo. O objetivo era reduzir movimentos secundários de requerentes de asilo (evitar que estes fizessem pedidos em vários Estados simultaneamente), bem como prevenir o fenómeno de “*asylum shopping*” (*i.e.*, evitar que os requerentes pudessem escolher livremente que país procurar (o que poderia levar a uma sobrecarga dos Estados-Membros mais prósperos). O Regulamento assenta em três ideias fundamentais: (1) qualquer pedido de asilo feito na UE *deve ser sempre analisado* por um Estado-Membro; (2) *apenas um Estado-Membro* deve analisar o pedido de asilo - art. 3.º/1; e (3) para determinar o EM responsável, segue-se uma hierarquia de critérios. Essa hierarquia assenta, *grosso modo*, nas seguintes ideias: em primeiro lugar, visa-se escolher primordialmente o Estado onde se encontra a família do requerente ou onde o interesse superior de um menor requerente é mais protegido. Não sendo possível a aplicação destes primeiros critérios, então passa-se aos seguintes, assentes na ideia de que o Estado-Membro responsável será aquele que mais esteve “envolvido” na chegada do requerente de asilo ao espaço da UE. Estarão nessa situação os Estados-Membros que tenham emitido visto, por exemplo. Caso nenhum destes critérios se aplique, então o Estado-Membro responsável será aquele por onde a entrada se efetuou irregularmente (art. 13.º) ou onde foi deduzido o primeiro pedido de asilo (art. 3.º, n.º 2 do Regulamento) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013c).

Ora, na chamada “crise dos refugiados” de 2015, foi este sistema “ordinário”, composto pelos mencionados quatro instrumentos, que foi aplicado. No entanto, devido ao elevado número de chegadas, dificilmente se conseguiu cumprir as exigências da “Diretiva Acolhimento” ou da “Diretiva Procedimentos”. Por seu turno, na falta de comunidades familiares na UE de pessoas de nacionalidade síria, os Estados-Membros responsáveis pela análise dos pedidos eram sempre os mesmos: os Estados de entrada na UE ou onde o requerente havia formulado o primeiro pedido de asilo. Uma vez que a maior parte dos migrantes chegava via mar,

vindos da Líbia para Itália (rota do Mediterrâneo Central), ou da Turquia para a Grécia (rota do Mediterrâneo Oriental), eram sempre os mesmos Estados-Membros responsáveis pelo acolhimento dos requerentes: a Itália e a Grécia.

Perante uma quase impossibilidade fática de estes Estados continuarem a receber milhares de migrantes por dia, a UE decidiu, com base no art. 78.º, n.º 3 do TFUE (União Europeia, 2016: p. 77), adotar uma decisão, que determinava que alguns destes requerentes seriam distribuídos por todos os Estados-Membros. Chamou-se a este processo o processo de *recolocação* de requerentes de asilo. Voltaremos ao mesmo mais à frente.

A solução adotada na crise de 2022: a ativação da Diretiva da “Proteção Temporária”

Enquadramento e finalidades da Diretiva

Em resposta ao afluxo maciço de migrantes forçados provenientes da Ucrânia, a atuação da UE foi muito diferente da verificada em 2015. A Comissão propôs ativar, pela primeira vez, um instrumento pensado para fluxos migratórios muito excepcionais: a Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativo a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros (Kerber, 2002, p. 193) (Skordas, 2016), p. 1054) (İneli Ciğer, 2018). Tratou-se de uma solução inédita: não por não se ter criado *ex novo* ou *ad hoc* um novo instrumento, mas sim por se pôr em funcionamento um instrumento já com vinte anos de idade, e que nunca tinha sido usado (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001).

Curiosamente, esta Diretiva havia sido *a primeira medida legislativa* adotada no âmbito da política comum de asilo da UE, logo em 2001. Ela foi decidida e aprovada pelos Estados-Membros, assim, ainda no quadro do Tratado de Amesterdão, em que se requeria a unanimidade de todos para adoção de medidas em matéria de asilo e imigração. A sua adoção foi realizada na sequência

do deslocamento de pessoas em larga escala na Europa, devido aos conflitos armados na ex-Jugoslávia. Face ao número de deslocados que resultou dessa guerra, os Estados-Membros decidiram prever medidas, para o futuro, que os deixassem preparados para responder de forma rápida, eficaz, e solidária, a eventuais casos futuros de fluxos maciços de migrantes. Surgiu assim a Diretiva da Proteção Temporária, destinada ao mencionado fim de proporcionar uma resposta rápida a tais deslocações em massa, que permitisse aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo, e distribuir equitativamente as pessoas deslocadas pelos Estados-Membros. Com efeito, considerava-se ser importante um mecanismo extraordinário, já que as outras formas de proteção internacional, através da aplicação das normas “ordinárias”, implicam avaliações individualizadas complexas da situação pessoal de cada requerente de asilo, levando a um prolongamento do tempo de decisão. Por outro lado, no regime ordinário, como se viu, a distribuição dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros está dependente de normas profundamente complexas, previstas no “Regulamento Dublin” (Savino, & Gatta, 2022). Em sentido contrário, a Diretiva da Proteção Temporária visa uma distribuição equitativa dos deslocados, apelando à solidariedade interestadual.

No entanto, contrariamente aos atrás referidos “regimes ordinários” de proteção internacional, que estão disponíveis de forma permanente e são aplicáveis a qualquer requerente de asilo que se dirija, a qualquer momento, a um Estado-Membro da UE, a aplicação da “Diretiva Proteção Temporária” é feita em casos concretos, sendo necessário a “ativação” *ad hoc* da mesma. Para tal, é necessária uma proposta da Comissão e uma decisão do Conselho que declara uma situação de “afluxo maciço de pessoas” aos territórios da União.

Como já referiu, foi apenas em 2022 que o Conselho declarou estar perante um afluxo desse tipo: não o fez em 2011, no contexto do fluxo de migrantes resultante da crise na Líbia, na sequência da chamada “Primavera Árabe”, e tão-pouco o fez na já referida “crise dos refugiados de 2015”.

O conteúdo da decisão do Conselho da União Europeia de “ativação” da Diretiva

Em 4 de março de 2022, através da decisão de execução n.º 2022/382, o Conselho da União Europeia declarou, pela primeira vez na História da UE, a existência de um “afluxo maciço de pessoas”, decidindo pela *ativação* da Diretiva da Proteção Temporária. Todos os Estados-Membros foram instados a providenciar proteção temporária imediata aos deslocados da guerra da Ucrânia (Jornal Oficial da União Europeia, 2022). Importa então analisar esta Decisão de forma detalhada (Peers, 2022)(Partipilo, 2022).

a) Universo de pessoas protegidas

De acordo com a decisão do Conselho, várias das pessoas que residiam na Ucrânia a partir no início dos conflitos devem receber proteção. Ora, os residentes no território não se reduzem a cidadãos ucranianos. Os números de estrangeiros aí residentes eram, aliás, bastante significativos: mais de 70 mil jovens estrangeiros, na sua maioria oriundos da Índia e de África, estudavam em universidades ucranianas, além de trabalhadores e familiares. A estes acresciam os milhares de refugiados titulares de direito de asilo aí residentes – num número estimado de 5.000 pessoas, sobretudo de nacionalidade síria. Também para estes, pois, a vida no território ucraniano deixou de ser possível.

Ora, na decisão de ativação da Diretiva, a eventual proteção dos nacionais de países terceiros que então residiam legalmente na Ucrânia foi precisamente a questão que causou mais controvérsias entre os Estados-Membros. A decisão final do Conselho acabou por instar os Estados-Membros a proteger quatro categorias de pessoas: (1) em primeiro lugar, naturalmente, os cidadãos ucranianos residentes na Ucrânia; (2) em segundo lugar, os refugiados ou apátridas que haviam recebido proteção internacional na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022; (3) em terceiro lugar, os membros da família das duas categorias acima referidas (independentemente da nacionalidade ou local de residência), e, por último (4) os nacionais de países terceiros ou apátridas com estatuto de residência permanente na Ucrânia atribuída an-

tes de 24 de fevereiro. Neste último caso, porém, para poderem beneficiar da proteção temporária na UE, tais cidadãos teriam de demonstrar não poderem regressar “em condições seguras e duráveis ao seu país ou região de origem”. Por outro lado, os Estados-Membros decidiram manter alguma discricionariedade sobre a aplicação a estes últimos da Proteção Temporária ou de uma “proteção adequada nos termos da sua legislação nacional”. Já os nacionais de países terceiros e os apátridas com autorizações de residência *temporárias* na Ucrânia - como o caso dos estudantes internacionais ou dos trabalhadores temporários, foi dada aos Estados-Membros a possibilidade de aplicar a Diretiva, ficando tal decisão na inteira discricionariedade destes. Em todo o caso, a Decisão do Conselho frisou que os Estados deveriam, de qualquer forma, proporcionar a estas pessoas uma passagem segura por motivos humanitários, sem exigir um visto ou documentos de viagem válidos para que as mesmas pudessem regressar a casa de forma ordeira e segura (Jornal Oficial da União Europeia, 2022).

b) Procedimento de proteção

Os Estados-Membros da UE ficaram, pois, obrigados a receber quatro categorias diferentes de pessoas, e a garantir-lhes, no território, os direitos previstos na Diretiva da Proteção Temporária. Tais pessoas passaram, pois, a ter o direito ao estatuto de “proteção temporária” (ou equivalente, no caso dos residentes permanentes) – o qual seria atribuído de forma automática, sem qualquer formalismo. Basta o interessado provar pertencer a uma das mencionadas categorias de pessoas, para poder beneficiar desse estatuto. Assim é porque a proteção concedida é coletiva, *i.e.*, é atribuída a *membros de um grupo*, pelo que a análise individual é dispensada. Nos termos quer da Diretiva, quer da Decisão do Conselho que a ativou, os Estados apenas podem negar a proteção temporária a uma dessas pessoas, se se concluísse que a mesma constituiria uma ameaça à ordem pública e segurança nacional. Trata-se aqui de uma cláusula de exceção habitual presente em todos os instrumentos de política de imigração e asilo da UE, e que visa constituir uma “válvula de escape” para que o cumprimento das obrigações europeias e internacionais em matéria de asilo não ponha em causa a coesão e sobrevivência do Estado de acolhimento (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001; Jornal Oficial da União Europeia, 2022).

Uma comparação com os “instrumentos de proteção ordinários” mostra o quão excepcional é a solução da Diretiva da Proteção Temporária. De facto, os demais estatutos de proteção, seja de refugiado, seja de proteção subsidiária, exigem uma detalhada análise das circunstâncias pessoais do requerente, dos motivos que pautaram a sua saída do território de origem, da sua história pessoal de perseguição, ou da segurança na região de origem. Estes regimes requerem, pois, procedimentos formais, que não raras vezes se arrastam no tempo, e podem implicar recursos sucessivos para os tribunais. Por outro lado, a distribuição dos requerentes de asilo não assenta em qualquer critério de equidade, como se viu, mas sim na “hierarquia” das regras inflexíveis do Regulamento Dublin.

c) Critério de distribuição dos deslocados pelos Estados-Membros

A Diretiva da Proteção Temporária cria um mecanismo destinado a regular a distribuição das pessoas deslocadas pelos Estados-Membros. O espírito desse critério encontra-se definido no considerando 20, que estabelece a criação um mecanismo de solidariedade destinado a contribuir para uma “repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros” ao acolherem as pessoas deslocadas e a suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Nos termos desse considerando, o mecanismo deverá ser constituído por dois elementos: um de índole financeira, e outro com base na capacidade de acolhimento efetivo das pessoas nos Estados-Membros. O art. 25.º regula de forma detalhada como se deverá processar tal mecanismo de solidariedade. Determina-se aí que cada Estado deverá indicar as suas capacidades de acolhimento, de forma quantificada ou em termos gerais na decisão do Conselho que procede à ativação da Diretiva (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001).

Ora, analisando a Decisão de 4 de março de 2022, verifica-se que da mesma não consta a indicação das capacidades de acolhimento de cada Estado-Membro. A solução do Conselho afastou-se um pouco da Diretiva, baseando-se apenas no respeito pela vontade do deslocado, e pela livre escolha do país de proteção. Assim, nos termos do considerando 16 desta decisão, os deslocados da Ucrânia “podem escolher o Estado-Membro em que pretendem beneficiar dos direitos associados à proteção temporária e juntar-se à sua família e amigos através das importantes redes da

diáspora que existem atualmente em toda a União” (Jornal Oficial da União Europeia, 2022: p. 3).

Na crise de refugiados de 2015 não se deu qualquer relevância à vontade dos requerentes de asilo no regime que fixou a sua alocação a determinado Estado. Num primeiro momento, aplicou-se o Regulamento Dublin, que, como já se referiu, levou à sobrecarga dos Estados-Membros de entrada ou daqueles em que os requerentes haviam feito o primeiro pedido de proteção. Depois, na também já mencionada decisão de *recolocação* dos requerentes que se encontravam em Itália ou na Grécia, apenas se atendeu a critérios objetivos. A determinação da quantidade de requerentes a ser repartida por cada Estado-Membro era calculada em função de diversos critérios objetivos, como o produto interno bruto (PIB), a população, o território e outros índices da capacidade de acolhimento de cada Estado. Em 2015, pois, a distribuição dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros não atendeu, de todo, à vontade das pessoas envolvidas. Em resultado, assistiu-se ao fenómeno do que se chama “movimentos secundários”, em que os requerentes de asilo, ou já titulares de estatuto de proteção internacional, se deslocaram posteriormente para os Estados-Membros da sua preferência.

A solução ora encontrada pela Decisão do Conselho de março de 2022, para fazer face à crise de deslocados da guerra da Ucrânia não deixa de assentar numa perspectiva realista face à anterior solução: compreende-se que alocar pessoas a Estados, não atendendo às suas preferências, como se de peças de xadrez se tratasse, pura e simplesmente *não funciona*. Por outro lado, respeita-se a autonomia da vontade das pessoas deslocadas, que é sem dúvida, a solução que mais vai ao encontro do princípio da autodeterminação da vida privada de cada um.

No entanto, esta opção levanta outros problemas que se poderão antecipar: desde logo, ela não tem em conta as capacidades de acolhimento dos Estados-Membros e, em tese, os deslocados podem escolher *os mesmos Estados* ou o mesmo *grupo de Estados* para residir. Este efeito levará, enfim, a que a repartição das pessoas entre os Estados-Membros *não venha a ser equitativa*. A visão do Conselho é otimista: refere-se que tal critério, na prática, “facilitará um equilíbrio de esforços entre os Estados-Membros”. No entanto, não se tendo em vista um critério objetivo de repartição, é difícil assumir-se a certeza de que o resultado venha, efetivamente, a ser

objetivamente equitativo entre os Estados. Por outro lado, num cenário de eleição preferencial de um Estado ou grupo de Estados por parte dos deslocados da Ucrânia, esta solução pode resultar num esgotamento da capacidade de acolhimento dos escolhidos. Tal consequência pode levar, desde logo, a ruturas internas nos mesmos: desde logo a nível material, com a uma eventual incapacidade de responder de forma eficaz a todas as necessidades de alojamento, trabalho, educação, formação, *inter alia*, dos deslocados. Por outro lado, a longo prazo, tal efeito de “esgotamento” poderá levar a uma reação da negativa da população nativa, que vê crescer um número considerável de estrangeiros no território, competindo com a mesma face à escassez de recursos. De facto, se se assiste atualmente às mais variadas manifestações de solidariedade dos cidadãos da União Europeia, é difícil prever se as mesmas se irão manter caso a guerra se prolongue muito no tempo.

Um dos grandes críticos desta solução, apontando os problemas acima mencionados, é Thym (2022). O autor refere que os movimentos de refugiados se desenrolam por fases. Numa primeira fase, as pessoas procuram refúgio nos países vizinhos, na esperança de um rápido regresso a casa. A proximidade geográfica, as semelhanças culturais e linguísticas e as ligações históricas informam habitualmente a escolha inicial do destino. Mas muitos refugiados escolhem também deslocar-se para onde as famílias e os amigos já residem, *i.e.*, onde já se encontra uma diáspora. E, de facto, a maior parte dos deslocados encontra-se, no momento em que escrevemos este artigo, nos países vizinhos: Polónia, Hungria, Roménia, Moldávia ou Eslováquia, com uma concentração superior na Polónia, que já havia recebido cerca de 3 milhões de refugiados à data de 26 de abril de 2022 (UNHCR, 2022). No que toca às redes de diáspora, os dados do Eurostat (2022) ilustram que estas irão direcionar os deslocados sobretudo para outros países da Europa de Leste, bem como para a Itália, Espanha, Alemanha e Portugal. No entanto, sublinha Thym (2022), que a proximidade geográfica pode gradualmente perder relevância, como aconteceu em 2015, quando cada vez mais refugiados começaram a mover-se dentro da Europa, em busca dos Estados-Membros que ofereciam melhores condições de vida. Para o autor, estes são fatores cruciais a médio prazo. As difíceis condições de vida e a falta de perspetiva económica nos países de primeiro refúgio podem motivar muitos deslocados a ir para outro lugar

⁷⁾ As condições do acordo recaiam no retorno dos requerentes de asilo, que chegavam às ilhas gregas provenientes da Turquia.

a médio prazo – escolhendo, lá está, o mesmo grupo de Estados-Membros mais próspero. Esta possibilidade é juridicamente possível, já que, numa declaração anexa ao texto final da decisão de execução do Conselho, os Estados-Membros concordaram em não aplicar o Regulamento Dublin. Para alguns autores, pois, os deslocados têm como que um “direito de livre circulação”, podendo não só escolher o primeiro Estado de asilo, como depois escolher outros Estados, mudando a residência (Savino, & Gatta, 2022). Thym (2022) considera, assim, que o potencial dos movimentos secundários, após a atribuição inicial baseada na escolha livre do primeiro local de proteção, pode tornar-se o grande ponto de discórdia no futuro.

Não partilhamos da visão tão pessimista do autor, por dois motivos. Em primeiro lugar, julgamos que a possibilidade de movimentos secundários irá permitir aliviar a grande pressão a que de momento estão sujeitos os países vizinhos da Ucrânia. Aliás, como o próprio autor admite, a experiência também nos demonstra que as pessoas tendem a deslocar-se para os países onde existam já redes de suporte e comunidades pré-estabelecidas. Assim, acreditamos que haverá, a médio prazo, uma natural distribuição das pessoas por estes países. Se pensarmos, estes migrantes têm permanecido há mais de vinte anos nestes países (Baganha, Marques, & Góis, 2010), pelo que não seria de esperar, agora, a existência de migrações secundárias desenfreadas. Tanto assim é que estamos a falar de pessoas que fugiram de um conflito, e tenderão a preferir recuperar uma certa estabilidade de vida. Por fim, a existirem tais migrações secundárias, as mesmas poderão ser vantajosas para aliviar a carga dos países que concentram mais comunidades de cidadãos ucranianos.

De qualquer forma, a decisão prevê que incumbirá à UE coordenar e acompanhar de perto a capacidade de acolhimento nos Estados-Membros, a fim de tomar medidas e prestar apoio adicional, se necessário. Por outro lado, a própria Diretiva da Proteção Temporária exige que os Estados-Membros, em ligação com a Comissão, cooperem e troquem informações para facilitar a aplicação da proteção temporária. O Conselho da União Europeia afirmou que isso deveria ser feito por meio de uma “plataforma de solidariedade”, através da qual os Estados-Membros trocam informações sobre as suas capacidades de acolhimento e o número de pessoas que beneficiam de proteção temporária nos

seus territórios. Mais determina a necessidade de trabalhar em estreita colaboração com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Por fim, nos termos do art. 24.º da Diretiva, os Estados beneficiam do financiamento do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. A Decisão do Conselho é, aliás, perentória, ao referir que “todos os esforços dos Estados-Membros para cumprir as obrigações decorrentes da presente decisão serão apoiados financeiramente pelos fundos da União” (Jornal Oficial da União Europeia, 2022).

Vistas as coisas na sua globalidade parece, pois, que os riscos atrás analisados podem não revestir assim tanta importância. É certo que a UE privilegiou a autonomia da vontade dos deslocados, mas ao mesmo tempo preocupou-se em criar mecanismos de apoio aos Estados-Membros que sintam mais sobrecarregados.

Posto isto, há último aspeto que nos parece merecer alguma atenção, relacionado agora com a governação da distribuição das pessoas deslocadas que se encontram nos referidos países vizinhos. Quer nesta “crise”, quer na “crise dos refugiados” de 2015, assistiu-se a várias iniciativas privadas, ou de organizações da sociedade civil, de vários países, destinadas a ir recolher deslocados a esses países, para os introduzirem nos seus próprios Estados. São, sem dúvida, louváveis os esforços daqueles que se colocam em viagem para ir buscar pessoas deslocadas fugidas da guerra, mas tais atos podem encerrar alguns perigos, se não forem devidamente organizados e registados. De facto, a proliferação de iniciativas privadas pode colocar as pessoas em risco de tráfico de seres humanos ou outros tipos de abusos. Se a maior parte das pessoas leva a cabo tais iniciativas com um espírito verdadeiramente humanitário, não se pode excluir que haja também outros que se aproveitem destas movimentações para fins criminosos. As pessoas, vulneráveis e desorientadas, podem não ter como distinguir uns casos dos outros.

O estatuto dos beneficiários da proteção temporária

Apesar das vantagens de rapidez, urgência e certeza jurídicas que o regime da proteção temporária confere aos deslocados, ele não lhes atribui o estatuto de refugiado nem de proteção subsidiária.

Contrariamente a estes dois, os beneficiários de proteção temporária têm apenas uma autorização de residência válida por um ano, prorrogável por mais seis meses e eventualmente outros seis meses. Em casos excepcionais, pode ocorrer mais uma prorrogação excepcional por um ano. Em cada um dos períodos mencionados há reapreciação da situação no país de origem, destinada a verificar se as condições que determinaram a concessão da proteção ainda se mantêm.

O estatuto da proteção temporária é, pois, mais precário que os estatutos conferidos ao abrigo da “Diretiva Qualificação”. O que se ganha em rapidez e urgência, perde-se em estabilidade do estatuto. A lei de asilo portuguesa, por exemplo, determina que o estatuto de refugiado é válido por cinco anos. No entanto, cremos que os imperativos que estiveram na origem da Decisão do Conselho de ativar a Diretiva da Proteção Temporária justificam a preferência por este regime: era essencial providenciar uma solução urgente, uniforme em todos os Estados-Membros, que desse imediata proteção aos milhões de deslocados ucranianos.

Ainda assim, os beneficiários da proteção temporária têm direitos equiparáveis aos titulares dos estatutos de refugiado e de proteção subsidiária. A Decisão do Conselho de 2022, concretizou os direitos previstos na Diretiva da Proteção Temporária ao caso atual. Assim, garante-se aos titulares da proteção temporária, em primeiro lugar, o direito ao reagrupamento familiar, para nós considerado um verdadeiro direito fundamental, (GIL, 2009). Os titulares da proteção podem, assim, pedir que a eles se juntem os cônjuges e parceiros de facto (em países onde estes são tratados da mesma forma como os parceiros casados), os filhos menores, e de acordo com a decisão do Conselho de 2022, outros parentes próximos que faziam parte da unidade familiar. Naturalmente que este direito está atualmente restringido pela aplicação da Lei Marcial na Ucrânia, que limita fortemente a liberdade de movimentos dos cidadãos homens adultos.

No que diz respeito aos direitos económicos e sociais, os beneficiários têm o direito de trabalhar e os menores de 18 anos têm o direito ao ensino nas mesmas condições que os nacionais. Os Estados-Membros são obrigados a assegurar o acesso ou os meios necessários para os deslocados obterem alojamento adequado, e apoio público que lhes garanta um nível da subsistência adequa-

do. Devem igualmente prestar cuidados mínimos de saúde de emergência, e tratamento essencial para doenças, para além de cuidados adequados para as pessoas com necessidades especiais, como os menores não acompanhados e as vítimas de tortura, violação e outras formas de violência grave.

Uma ativação tardia e seletiva da Diretiva?

Uma das questões mais complicadas diz respeito às razões que determinaram que a Diretiva da Proteção Temporária nunca tenha sido ativada anteriormente. Porque é que tal ativação apenas ocorreu com a crise dos deslocados da guerra da Ucrânia? De facto, após a sua adoção em 2001, já haviam ocorrido duas oportunidades para a sua aplicação: primeiro, como eventual resposta aos fluxos migratórios decorrentes da “primavera Árabe” na Líbia, e, de forma mais evidente, em relação à crise migratória de 2015, onde o número de requerentes de asilo e migrantes que atravessam o Mediterrâneo ultrapassou um milhão de pessoas no primeiro ano. Aliás, nesse ano de 2015, os governos italiano e maltês pediram a ativação da Diretiva, mas o Conselho recusou, alegando que as condições não estavam reunidas.

A não ativação, em 2015, de uma Diretiva que visava especialmente responder ao afluxo maciço de migrantes levantou muitas dúvidas. Alguns autores passaram a defender que, não tendo sido aplicada nesse contexto, então a Diretiva jamais seria aplicada. O diploma recebeu, aliás, o epíteto de “Diretiva Fantasma”.

Várias razões são apresentadas por alguns autores para justificar a ora tardia aplicação da Diretiva, sobretudo através de análises comparativas entre a presente “crise” e a de 2015 (Íneli Ciğer, 2022). Avançam-se, desde logo, razões que dizem respeito a características específicas do desenrolar desta crise, que tomou proporções que a distinguem da crise de 2015. Em primeiro lugar, foi impressionante a rapidez da escalada do número de pessoas que abandonaram a Ucrânia logo desde o início das hostilidades. De facto, num período de dez dias já haviam fugido da Ucrânia, e procurado refúgio nos Estados-Membros da UE, cerca de um milhão de pessoas. A velocidade e a escala das deslocações foram significativas e muito maiores do que as testemunhadas em 2015,

em que se assistiu “apenas” a um milhão e pouco de refugiados nesse ano inteiro. As chegadas em 2015 foram mais paulatinas, e talvez por isso se tenha acreditado que os sistemas de asilo dos Estados dariam conta do recado através do funcionamento regular da aplicação das normas ordinárias. Esta chegada paulatina estava ainda relacionada, naturalmente, com a distância geográfica do ponto de “charneira” dos conflitos – sobretudo localizados no Médio Oriente. Então, como agora, os deslocados concentraram-se nesse período sobretudo nos países vizinhos, como o Líbano, Jordânia e Turquia. O número francamente menor – e decrescente – de migrantes a chegarem à UE de 2015 em diante justificou-se ainda com a celebração do acordo entre os Estados-Membros e a Turquia, em que este último país ficou encarregue de evitar travessias ilegais da sua costa para as ilhas gregas.

Em sentido oposto, a crise atualmente vivida diz respeito a um conflito num país que faz fronteira direta com Estados-Membros da UE. Assim, não seria possível usar qualquer mecanismo de “Estado tampão” para travar o fluxo de deslocados.

Em segundo lugar, tem-se invocado outro aspeto que distingue os dois contextos: os factos de os cidadãos ucranianos não necessitarem de um visto válido para entrar no território dos Estados-Membros da UE. Esse não era o caso dos migrantes que chegavam às costas da UE em 2015 e anos seguintes. Nesse caso, as pessoas necessitavam de recorrer às redes de auxílio à imigração ilegal para entrarem na UE, podendo ser vítimas também de tráfico de pessoas. Temia-se que a ativação da Diretiva da Proteção Temporária pudesse levar, então, a um “efeito chamada” de mais imigração ilegal.

Neste ponto, importa ainda sublinhar que os fluxos migratórios dos anos 2015 e seguintes eram *fluxos mistos*, em que se combinavam pessoas necessitadas de proteção internacional e imigrantes voluntários, pelo que a adoção de um regime de proteção generalizada seria pouco adequado. O contexto mais heterogéneo de migrantes que então entravam na UE poderia, assim, também explicar a não ativação do regime excecional de proteção temporária. Este argumento, porém, não convence, já que a proteção poderia ser sempre – como ora o foi – atribuída apenas a categorias objetivas de pessoas, como o caso dos nacionais ou residentes na Ucrânia. Em resumo, o Conselho, ao determinar agora a existên-

cia de uma situação de afluxo em massa, teve em conta: a) o número ou a taxa das chegadas de pessoas deslocadas; b) a potencial pressão migratória futura; c) a falta de necessidade de visto para entrar na UE por parte dos deslocados da Ucrânia, d) a potencial incapacidade dos sistemas de asilo dos Estados-Membros para fazer face às chegadas em massa de deslocados.

Talvez de forma mais convincente, a presente crise é vista como o resultado de uma ameaça à estabilidade da Europa. De entre os motivos que levaram a Rússia a invadir a Ucrânia estaria, *inter alia*, a possível entrada da Ucrânia para a União Europeia e para a aliança militar defensiva do Ocidente, a NATO. A decisão de execução do Conselho que ativou a Diretiva sublinha claramente que este ataque visaria minar a segurança e a estabilidade globais na Europa. Assim, é inegável que a UE teria um interesse direto neste conflito e uma simpatia especial para com as vítimas desta agressão (İneli Ciğer, 2022).

Não podemos, porém, deixar de reconhecer que a crise migratória de 2015 levou ainda a preocupações securitárias, muitas vezes inflamadas por políticas anti-muçulmanas, de discursos populistas e narrativas que propositadamente ligavam os fluxos migratórios ao terrorismo jihadista (Schultz, 2022), preocupações ausentes na crise dos deslocados da Ucrânia.

Se alguns autores se dedicam a esmiuçar os vários lados da questão, outros consideram que, pura e simplesmente não houve vontade política para ativar a Diretiva antes. Peers (2022) acusa diretamente a UE de usar neste contexto “dois pesos e duas medidas”.

No que a nós nos toca, reconhecemos que houve inação na proteção de migrantes em 2015. Como tivemos oportunidade de criticar, só muito tardiamente decidiu a UE tomar conta das rédeas em 2015, procurando levar a cabo uma gestão tardia das migrações, através de um tímido e polémico mecanismo de recolocação dos requerentes de asilo que se encontravam numa situação de destituição de direitos em Itália ou na Grécia (Gil, 2016). Uma política de total falta de controlo *ex ante* ou de gestão de políticas integradas de reinstalação, levou a que mais de um milhão de pessoas tentassem entrar na UE a qualquer custo, o que acarretou um esmagador e perturbador número de 4.000 mortes no Mediterrâneo. De facto, embora os refugiados ucranianos também enfrentem sérias ameaças enquanto fogem da

guerra (nomeadamente, o tráfico de pessoas), nenhuma outra rota de migração foi tão perigosa como a mediterrânica. Mais. Alguns países europeus adotaram, como amplamente foi noticiado, políticas agressivas, violentas e violadoras de diversos direitos consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ao repelir, de forma violenta, migrantes que tentavam chegar às suas fronteiras. A isto acresce uma total falta de solidariedade com os Estados-Membros mais afetados (Itália, Grécia, Malta e Chipre) que se viram inundados de requerentes de asilo.

No entanto, consideramos que uma explicação para a distinção entre as duas situações, que seja pura e simplesmente baseada na raça ou nacionalidade dos migrantes, pode afigurar-se demasiado simplista. De facto, alguns dos fatores acima referidos fazem sentido e demonstram a complexidade das duas situações: a localização dos conflitos, o desenrolar dos mesmos, etc. Para além do mais, os migrantes da crise de 2015 a quem foi, posteriormente, concedido asilo, receberam um dos estatutos mais estáveis previstos pelo Direito da UE: o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. No primeiro caso, tal estatuto dá, em Portugal, direito a um título de residência com a validade de cinco anos, abrindo a porta para a aquisição da nacionalidade por naturalização.

Não é esse, como se viu, o caso da proteção temporária de pessoas deslocadas, que dispõem de um título de proteção muito mais precário. Ainda assim, importa sublinhar que a Diretiva da Proteção Temporária permite fazer a ponte com a “Diretiva Qualificação” (art. 17.º e ss.). Significa isto que, durante a proteção temporária, os deslocados da Ucrânia podem requerer a atribuição de um dos estatutos mais estáveis de proteção internacional – o de refugiado ou o de proteção subsidiária. Um eventual indeferimento do pedido em nada afetará a manutenção da proteção temporária.

Alguns deslocados e refugiados esquecidos

Em último lugar, não podemos deixar de sublinhar que o mecanismo da proteção temporária poderá ter deixado de fora algumas pessoas que sofreram também danos para os seus direitos fundamentais devido ao conflito da Ucrânia. Estão nesse caso as pessoas que saíram antes de 24 de fevereiro de 2022, por terem

antecipado o conflito. De facto, relembremos que a Decisão do Conselho apenas prevê a proteção das pessoas que abandonaram o território a partir da data do início do conflito. Às pessoas que saíram antes do mesmo aplicar-se-ão as normas “ordinárias” de Direito de Asilo.

Outro aspeto que tem sido deixado de fora do debate público é o de que este conflito poderá ter levado, também, ao surgimento de refugiados provenientes da Rússia, independentemente da nacionalidade. Nesse caso estão, desde logo, os próprios cidadãos ucranianos com residência na Rússia, que podem sofrer um risco de perseguição devido à sua nacionalidade. Nesse caso, tais pessoas cumprem a noção clássica de “refugiado” prevista pela Convenção de Genebra de 1951, podendo qualificar-se como refugiados em função da nacionalidade.

Mas poderão estar ainda nessa situação algumas pessoas com a própria nacionalidade russa, e que sejam perseguidas pelo regime, em particular no que diz respeito ao ativismo contra a guerra ou contra o regime político de Vladimir Putin. Poderão estar em causa manifestantes, jornalistas, estudantes e professores universitários, artistas, e todo um número inabarcável de cidadãos que se possam ter recusado a seguir os ditames de um regime que usa a propaganda como estratégia interior de forma muito pesada. Se for esse o caso, e se até nós chegarem cidadãos de nacionalidade russa que se viram obrigados a sair do seu país com receio fundado em perseguição por esses factos, estaremos perante refugiados políticos. Todas estas pessoas deverão beneficiar também, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951, do estatuto de Refugiado – e não de proteção temporária, já que esta apenas se aplica aos deslocados vindos de território ucraniano.

Uma boa resposta à crise?

A solução adotada pela UE em março de 2022 para os deslocados da guerra na Ucrânia tem a vantagem de dar uma resposta urgente às suas necessidades de proteção – afastando-se das avaliações individualizadas e das complexas regras de “transferência” de requerentes de asilo previstas no “regime ordinário” europeu de asilo.

No entanto, é natural que, por mais que se tente comparar esta situação com a crise de refugiados de 2015, através das diversas razões objetivas expostas, permaneça um mal-estar face à gritante discrepância de iniciativas da UE. Tal mal-estar é tão mais gravoso quando nos lembramos que, em setembro de 2020, a Comissão Europeia propôs um novo “Pacto de Imigração e Asilo”, precisamente sobre a gestão das migrações. Tal Pacto foi, claramente, pensado para os fluxos migratórios vindos das rotas do Mediterrâneo, e prevê várias decisões profundamente criticadas pela doutrina. Entre as mesmas, conta-se a opção de processar os pedidos de asilo em “hotspots”, ainda fora do território de Estados-Membros, destinados a filtrar, à partida, quem beneficiaria de um dos estatutos de proteção internacional previstos no regime ordinário. De acordo com o Pacto, os Estados-Membros poderão escolher entre receber estas pessoas ou contribuir de outra forma para a gestão destas migrações – nomeadamente através de apoio ao retorno dos cidadãos inadmissíveis (Scissa, 2022). Neste esquema, a livre vontade dos requerentes de asilo não tem lugar. Uma vez que a crise de refugiados vindos pelo mar Mediterrâneo persiste, teremos, pois, a coexistência de dois regimes distintos consoante o país de origem dos fluxos.

No que toca à solução ora encontrada para os deslocados ucranianos, consideramos que o critério de distribuição dos mesmos de acordo com a sua livre vontade é o que mais permite ir ao encontro do princípio da dignidade da pessoa humana. No entanto, a Decisão do Conselho deveria ter indicado, desde logo, as capacidades de acolhimento de cada Estado-Membro. Dessa forma, a gestão seria, *ab initio*, centralizada e antecipar-se-iam necessidades de apoio aos Estados. Não podemos pôr de parte a possibilidade de as capacidades de acolhimento de alguns Estados cessarem. Se isso acontecer, duas uma: ou se continua a respeitar a vontade dos deslocados, com o risco de os deixar em situação de destituição de direitos, ou pura e simplesmente, tal vontade deixará de contar, e a UE passará a alocar os mesmos de acordo com critérios objetivos, numa espécie de outra decisão de recolocação. Não é de excluir, ainda, que findo o primeiro ano de proteção temporária, e reavaliando-se a situação, se passe a aplicar o regime “ordinário” de asilo e proteção internacional aos novos deslocados.

Em suma, a urgência foi a resposta escolhida pelos Estados-Membros da UE, mas resta saber se esta é uma boa decisão a longo prazo em caso de indesejável prorrogação do conflito.

Referências

- Baganha, M.I., Marques, J.C., & Góis, P. (2010). *Imigração Ucrainaiana em Portugal e no Sul da Europa: A emergência de uma ou várias comunidades*. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Inter-Cultural. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. ISBN: 978-989-8000-96-5.
- Eurostat (2022). Data Browser: All valid permits by age, sex and citizenship on 31 December of each year – Ukraine. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESVAS_custom_2212529/default/table?lang=en
- Gil, A. R. (2021). *Imigração e Direitos Humanos*. Petrony. ISBN: 9789726853039.
- Gil, A. R. (2016). A Crise Migratória de 2015 e os Direitos Humanos das Pessoas carecidas de proteção internacional: o Direito Europeu posto à prova, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, Vol. I, (pp. 955-983). Coimbra: Almedina. ISBN: 9789724065786
- Gil, A. R. (2009). Um Caso de Europeização do Direito Constitucional Português – A Afirmação de um Direito Fundamental ao Reagrupamento Familiar. *Revista de Direito Público*, I (2), 9-62.
- Hailbronner, K. (2000). *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. Kluwer Law International. [Leiden: Brill], ISBN: 90-411-1323-1
- Íneli Ciğer, M. (2022). 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022. in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>
- Íneli Ciğer, M. (2018). *Temporary Protection in Law and Practice*. Brill Nijhoff. ISBN: 978-90-04-32752-8
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2001). Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do

esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES>

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1999). 1999/435/CE: Decisão do Conselho, de 20 de Maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0435&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2022). Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2016). Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016R0399>

Jornal Oficial da União Europeia (2013a). Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2013b). Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2013c). Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26

de junho de 2013 , que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2011). Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES>

Kerber, K. (2002). The Temporary Protection Directive. in *European Journal of Migration Law*, 4, 193-124.

Partipilo, F.R. (2022). Op-Ed: The War in Ukraine and the Temporary Protection Directive: tackling a short-lived conflict or a protracted humanitarian disaster?. In *EU Law Live*. <https://eulawlive.com/op-ed-the-war-in-ukraine-and-the-temporary-protection-directive-tackling-a-short-lived-conflict-or-a-protracted-humanitarian-disaster-by-francesca-romana-partipilo/#>

Peers, S. (2022). Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A. in *EU Law Analysis - Expert insight into EU law developments*. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>

Piçarra, N. (2016). A União Europeia e «a crise migratória e de refugiados sem precedentes». In *e-pública- Revista Eletrónica de Direito Público*, 3 (2), 1-40. <https://www.e-publica.pt/volumes/v3n2a01.html>

Piçarra, N. (2011). O Tratado de Lisboa e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. In Nuno Piçarra. (Coord.), *A União Europeia Segundo o Tratado de Lisboa – Aspectos Centrais*. Almedina.

Piçarra, N. (2010). Direito da União Europeia: o espaço de liberdade, segurança e justiça. Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino da cadeira. *Themis*, X(19), 233-366. ISSN: 2182-9438

- Piçarra, N. (2007). A União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: alguns desenvolvimentos recentes. In Jorge Bacelar Gouveia & Rui Pereira. (Coord.), *Estudos de Direito e Segurança*, (pp. pp. 317-336). Almedina.
- Savino, M., & Gatta, F.L. (2022). On the Brink of a New Refugee Crisis Temporary protection as a paradigm shift?. In *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/on-the-brink-of-a-new-refugee-crisis/>
- Scissa, C. (2022). La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici. In *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profili-critici>
- Skordas, A. (2016) Temporary Protection Directive 2001/55. In K. Hailbroneer & D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary* (pp. 1055-1108). Nomos. ISBN: 978-3-8487-1285
- Schultz, J. (2022). Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine. in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>
- Thym, D. (2022). Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of «Free Choice». In *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>
- UN Refugee Agency (UNHCR) (2022). Operational Data Portal. Ukraine Refugee Situation. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- União Europeia (2016). Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais. Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. ISBN 978-92-824-5942-3