

**A Ativação da Diretiva da Proteção Temporária
em 2022 - Possíveis Implicações para o Sistema
Europeu Comum de Asilo**

**The Activation of the Temporary Protection
Directive in 2022 - Possible Implications for the
Common European Asylum System**

A. Sofia Pinto Oliveira

Vol. 10 No. 1
maio 2023
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Com o apoio de:

fct Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

A ATIVAÇÃO DA DIRETIVA DA PROTEÇÃO TEMPORÁRIA EM 2022 - POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

THE ACTIVATION OF THE TEMPORARY PROTECTION DIRECTIVE IN 2022 - POSSIBLE IMPLICATIONS FOR THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

A. SOFIA PINTO OLIVEIRA

Escola de Direito da Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057 Braga

aspo@direito.uminho.pt

Abstract: The armed conflict in Ukraine has provoked international movements of people on an unprecedented scale. Faced with a difficult situation, the European Union decided to adopt an exceptional response. The activation of the Temporary Protection Directive and the concrete conditions under which this was done deserve reflection on the possible implications of this experience for future discussions on the Common European Asylum System.

Keywords: Refugees; asylum; international protection; temporary protection; war in Ukraine.

Resumo: O conflito armado vivido na Ucrânia gerou movimentos internacionais de pessoas a uma escala desconhecida. Perante uma situação difícil, a União Europeia decidiu a aplicação de uma resposta de exceção. A ativação da Diretiva da Proteção Temporária e os termos concretos em que esta foi feita merecem uma reflexão sobre o impacto que esta experiência poderá ter em discussões futuras sobre o sistema europeu comum de asilo.

Palavras-chave: Refugiados; asilo; proteção internacional; proteção temporária; guerra na Ucrânia.

1. Introdução

A situação de conflito armado no território da Ucrânia marca um “antes e um “depois” em muitos e variados aspetos.

Neste texto, centrar-nos-emos no impacto dos milhões de deslocados que esta guerra provocou no sistema de asilo da União Europeia.

Chamamos sistema de asilo da União Europeia à realidade que começou a desenhar-se na vigência do Tratado de Amesterdão, ainda antes do alargamento aos Estados do Leste Europeu. De acordo com o Tratado, no prazo de cinco anos a contar da data da respetiva entrada em vigor (1999), deveriam ser adotadas normas, *em matéria de asilo, concordantes com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados*, definindo:

- a) *CrITÉrios e mecanismos para a determinaÇão do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro;*
- b) *Normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados -Membros;*
- c) *Normas mínimas em matéria de condiÇões a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado;*
- d) *Normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros.*

A estas medidas deviam somar-se: *normas mínimas em matéria de concessão de protecÇão temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem, bem como a pessoas que, por outros motivos, necessitem de protecÇão internacional e medidas tendentes a assegurar uma repartiÇão equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.*

Foi a partir deste Tratado que surgiram, em 2001, a Diretiva sobre a ProteÇão Temporária; em 2003, o primeiro Regulamento Dublin (que foi integrado no acervo de Direito da União Europeia, depois de ter sido adotado como convenÇão internacional) e a Diretiva sobre as CondiÇões de Acolhimento dos Requerentes de Asilo; em 2004, a Diretiva QualificaÇão, um importante passo na harmonizaÇão das condiÇões de elegibilidade para o reconhecimento do estatuto de refugiado e, caso este não fosse aplicável, para a concessão de protecÇão subsidiária; e, por fim, em 2005, a Diretiva sobre Procedimentos de Asilo.

São estes os instrumentos de que ainda hoje dispomos, que foram revistos entre 2011 e 2013 - com a única exceÇão da Diretiva da ProteÇão Temporária -, e que, a partir do Tratado de Lisboa, passaram a designar-se, no seu conjunto, como integrando o "sistema europeu comum de asilo" (artigo 78º, nº 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Ao longo de quase 20 anos, o Direito da União Europeia em matéria de asilo foi sempre controverso, esteve - e está - num processo de revisão permanente, sempre se esperando a estabilizaÇão de um quadro jurídico que corporize uma resposta coerente da União ao desafio que os movimentos forÇados de pessoas, motivados por conflitos armados, por situaÇões de instabilidade política e social grave, por regimes opressivos, criam. No centro das críticas ao sistema está a enorme distância entre o modo como são, efetivamente, tratadas as pessoas que requerem asilo e o princípio de respeito pelos direitos humanos e de inabalável compromisso com as obrigaÇões decorrentes da ConvenÇão de Genebra de 1951 que os Tratados e a própria Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reafirmam.

Sempre que a situaÇão vivida no plano internacional aumentou a pressão sobre os sistemas de asilo dos Estados da União Europeia, a controvérsia e a distância tornaram-se inegáveis. Nos momentos de maior tensão, o caos instalou-se, a União Europeia tentou arranjar soluÇões pontuais para

problemas sistémicos e cada Estado da União interpretava os seus compromissos da forma que melhor lhe convinha.

Em particular desde 2015, o tema do asilo foi causando cada vez mais cisões no interior da União e também no debate interno de cada Estado. Em Portugal, esta realidade é menos visível do que noutros Estados, mas as dificuldades têm sido muitas e têm conduzido a um impasse na busca de novas soluções (as propostas de revisão dos instrumentos do sistema europeu comum de asilo de 2016 não se concretizaram) e de um “novo começo”, como se desejou e se apregoeou no *Novo Pacto para a Migração e o Asilo*, divulgado pela Comissão Europeia em setembro de 2020.

Quando, nos últimos dias de fevereiro de 2022, começamos a ver em direto o êxodo de pessoas, sobretudo mulheres e crianças, que abandonaram a Ucrânia para buscar refúgio em Estados da União Europeia, tínhamos razões para temer o pior, para temer ver estratégias várias de contenção de saída de pessoas, para temer voltar a ver fronteiras fechadas, devoluções ao país de origem, infiltração de redes criminosas em larga escala e outros atos inaceitáveis face ao Direito Internacional e sobretudo face a um sentimento comum da decência no modo de tratar outros seres humanos em situação de perigo.

Esse temor era acentuado pela circunstância de vermos agora na linha da frente do acolhimento aos refugiados os Estados da União que mais se rebelaram contra uma política de asilo aberta e generosa: Estados que passaram a integrar a União Europeia em 2004 e que, perante as dificuldades de 2015, se mostraram sempre indisponíveis para assumir solidariamente compromissos no acolhimento de refugiados.¹

Não foi, no entanto, isso que vimos.

Assistimos a um êxodo de proporções desconhecidas, avassaladoras. De acordo com o ACNUR, no dia 24 de fevereiro de 2022, quase 80 000 pessoas atravessaram a fronteira ucraniana e, nos dias seguintes, os números foram crescendo. Nos primeiros dias de março chegaram a atravessar a fronteira 200 000 pessoas num só dia². Perante esta situação única, assistimos a uma resposta excecional: a ativação da Diretiva da

1. Vejam-se os Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia, proferidos na sequência de ações de incumprimento propostas pela Comissão contra a Polónia, a Hungria e a República Checa, por recusarem partilhar responsabilidades de acolhimento de requerentes de asilo, no âmbito dos mecanismos de recolocação impostos em 2015 para ajudar a Grécia e a Itália a enfrentarem uma situação de emergência caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros aos seus territórios. Referimo-nos às Decisões 2015/1523 e 2015/1601 e ao Acórdão do TJUE, de 02/04/2020. Proferido nos processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, disponível em www.curia.eu.

2. Estes números referem-se aos registos de entrada no território da União desde 24 de fevereiro de 2022, não sabemos quantas terão regressado à Ucrânia ou terão saído para outros Estados fora da União Europeia desde então. Os dados foram obtidos através da página do ACNUR, visitada em 15.03.2023, www.unhcr.org.

Proteção Temporária. Num ano atingimos o número de 4 milhões de beneficiários de proteção temporária nos Estados da União Europeia.³

Neste estudo, analisaremos esta resposta e o seu possível impacto para o futuro do sistema europeu comum de asilo.

2. A aplicação da Diretiva da Proteção Temporária

A Diretiva da Proteção Temporária foi adotada, em 2001, na sequência dos acontecimentos da ex-Jugoslávia, tendo já antes sido ensaiada solução semelhante nos Estados Unidos e na Austrália. Pensada para situações de crise, de entrada de grande número de pessoas deslocadas na sequência de acontecimentos graves, de conflito armado ou de violência ou de violação sistemática e generalizada de direitos humanos, distingue-se por ser dirigida a grupos, por resultar de uma decisão política tomada pelo Conselho (que decide por maioria qualificada, sob proposta da Comissão) e por ser um instrumento de caráter excepcional, só aplicável em situações de crise, tendo, por isso, uma vigência temporal limitada (Sousa, 2001: 263-279; Oliveira, 2009: 216-218).

Desde a sua adoção, em 2001, até março de 2022, esta Diretiva nunca fora aplicada.⁴

Além da proteção temporária prevista na Diretiva, os Estados podiam, nas respetivas legislações nacionais, prever a concessão de proteção temporária nos seus territórios. Muitos o faziam e alguns já tinham acionado, a nível nacional, tal concessão em circunstâncias várias. Em Portugal, tal solução também se encontrava prevista. A lei que transpôs a Diretiva de Proteção Temporária, Lei nº 67/2003, de 23 de agosto, contempla duas possibilidades de proteção temporária: por decisão do Conselho da União Europeia ou por resolução do Conselho de Ministros.

No dia 1 de março de 2022, por resolução do Conselho de Ministros⁵, Portugal decidiu conceder proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia, *cidadãos nacionais da Ucrânia e seus familiares, provenientes do seu país de origem, não podendo ali voltar, em consequência da situação de guerra que aí ocorre*, com a atribuição automática de autorização de residência, pelo período de um ano, com possibilidade de prorrogação do respetivo título de residência.

No dia 4 de março de 2022, foi aprovada a [Decisão de Execução \(UE\) 2022/382](#), aplicando a diretiva de 2001, dada a existência de um “afluxo massivo” para a União Europeia de pessoas que tiveram que abandonar a Ucrânia em consequência do conflito armado, não limitando a proteção temporária aos nacionais ucranianos. Em 11 de março de 2022, o Conselho de Ministros Português, em harmonia com a decisão da Comissão, ampliou

3. Estas informações relativamente à União Europeia referem-se a dados do final do ano de 2022 e constam do relatório de março de 2023, da Agência da União Europeia para o Asilo, “Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine - A Year in Review”. Disponível em: euaa.europa.eu.

4. Sobre a Diretiva e sobre possíveis motivos para a sua persistente não ativação, Ineli-Ciger (2017); Skordas, (2010: 803-870).

5. Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março.

a proteção concedida⁶ e, em 28 de dezembro de 2022, procedeu-se a nova ampliação⁷. Entretanto, no dia 9 de março de 2023, foi decidida a prorrogação da validade dos títulos de proteção temporária por um período de seis meses.

Na decisão do Conselho, adotada por unanimidade, há dois aspectos que nos merecem atenção especial, a determinação das pessoas a quem se aplica a proteção temporária e a distribuição dos beneficiários pelos diversos Estados da União.

Sendo esta a primeira vez em que o Conselho veio aplicar a Diretiva 2001/55, havia expectativa sobre como estes dois problemas concretos iriam ser resolvidos. Quem beneficiaria desta proteção? Em que situação ficariam estrangeiros e apátridas residentes na Ucrânia? Como se determinariam os Estados responsáveis pelo acolhimento dos beneficiários da proteção temporária? Quais os critérios que deveriam ser aplicados?

Em relação ao primeiro problema, optou-se por incluir os nacionais da Ucrânia e os beneficiários de proteção internacional ou proteção nacional equivalente na Ucrânia, bem como as respectivas famílias. Já relativamente a outros residentes na Ucrânia, sem nacionalidade e sem aquele estatuto de proteção, a solução foi menos generosa. A aplicação da proteção temporária só será possível caso se verifique a impossibilidade de regresso seguro e duradouro ao seu país ou região de origem. Os Estados *aplicam* a proteção temporária sempre que nacionais de países terceiros que não a Ucrânia possam provar que residiam legalmente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022 com base numa autorização de residência permanente válida concedida de acordo com a lei ucraniana e *podem também aplicar a presente decisão a outras pessoas, incluindo apátridas e nacionais de países terceiros que não a Ucrânia, que residiam legalmente na Ucrânia.*

A determinação do grupo de beneficiários optou por não impor a proteção temporária a todos os não-ucranianos residentes na Ucrânia.

Mais grave, porém, foi a sucessão de eventos discriminatórios nas fronteiras. Há vários relatórios que denunciam uma diferença de tratamento entre ucranianos e não-ucranianos nas fronteiras, entre pessoas brancas e pessoas negras⁸. Houve também recusas de proteção temporária a nacionais de

6. Resolução do Conselho de Ministros nº 29-D/2022. Nesta se decidiu também a constituição de uma comissão interministerial, presidida conjuntamente pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da integração e migrações e da administração interna e composta por representantes das áreas governativas da economia e da transição digital, dos negócios estrangeiros, da justiça e do trabalho, solidariedade e segurança social, podendo ainda participar nas reuniões da comissão interministerial, em função da matéria, representantes de outras áreas governativas, mediante convocatória dos membros do Governo que presidem para acompanhar o processo.

7. Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2022, de 28 de dezembro.

8. Veja-se uma descrição detalhada destes eventos e dos vários atores que fizeram a respetiva denúncia em Carrera, Ineli-Ciger (2023: 9-14). Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593). Veja-se também uma análise normativa em Costello, Foster (2022: 244-280).

Estados terceiros com base na cláusula da possibilidade de regresso ao país de origem, que foram impugnadas em tribunais de alguns Estados.⁹

Relativamente à questão da repartição dos beneficiários pelos diferentes Estados, o Conselho optou pela não definição de critérios de distribuição das pessoas e adotou um princípio de livre escolha e de livre circulação dos beneficiários da proteção prevista na Diretiva. Como se explica nos considerandos da decisão, os candidatos à proteção temporária *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. Na prática, tal facilitará um equilíbrio de esforços entre os Estados-Membros, reduzindo assim a pressão sobre os sistemas nacionais de acolhimento.*

Outros aspetos foram considerados na Decisão de Execução, de 4 de março de 2022, em particular os que dizem respeito à conciliação entre o dever de acolher as pessoas abrangidas pela forma de proteção por esta via criada e a necessidade de assegurar a segurança interna. Para tal impunha-se aplicar as chamadas “cláusulas de exclusão”, que justificam a não concessão de proteção mesmo a pessoas que cumpram os pressupostos positivos para a proteção temporária, mas que tenham cometido crimes graves ou atos contrários aos fins e aos princípios das Nações Unidas. Neste sentido, esclarece a Decisão de Execução que uma pessoa deve ser excluída do benefício da proteção temporária *sempre que existam motivos sérios para considerar que a pessoa em causa cometeu um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, tal como definido nos instrumentos internacionais elaborados para regular esses crimes, cometeu um crime grave de direito comum fora do Estado-Membro de acolhimento antes de ter sido admitida nesse Estado-Membro como beneficiária de proteção temporária, ou cometeu atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. A diretiva permite igualmente que os Estados-Membros excluam uma pessoa deslocada da proteção temporária sempre que existam motivos razoáveis para considerar que a mesma constitui um perigo para a segurança do Estado-Membro de acolhimento ou um perigo para a comunidade do Estado-Membro de acolhimento.*¹⁰

Com base nesta decisão, entre março e o fim de dezembro de 2022, foram concedidos três milhões e oitocentos mil títulos de proteção temporária na Europa, metade dos quais se concentram em dois Estados: Polónia (que concedeu proteção temporária a 961 340 pessoas) e Alemanha (com 967 715). Em Portugal foram concedidas quase 55 920 autorizações pela via da proteção temporária.¹¹

9. Referimo-nos a decisões dos tribunais administrativos alemães, relativamente a cidadãos nigerianos que residiam na Ucrânia legalmente, onde estavam a estudar, e a quem foi recusada a proteção temporária na Alemanha com o argumento de que podiam regressar à Nigéria. Ver, por exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de Baden-Württemberg, 26/10/2022. Processo 11 S 1467/22. Ver também a sentença do Tribunal Administrativo de Munique, de 30/01/2023. Processo 10 ZB 23/19.

10. Sobre a aplicação destas cláusulas no contexto da proteção temporária, veja-se Singer (2023: 236-246). Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593).

11 Agência da União Europeia para o Asilo, EUAA, “Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine – A Year in Review”. Disponível em: euaa.europa.eu.

A ativação desta Diretiva suscitou reações diversas. Muitos entenderam que era incompreensível a duplicidade de critérios por parte da União Europeia, que recusou proceder à ativação da Diretiva em 2015 e que só agora, em 2022, se decidia pela sua aplicação.¹² Outros salientam que a proximidade geográfica da Ucrânia,¹³ que partilha fronteira extensa com a União Europeia e a dimensão, o número de pessoas deslocadas constituíam fundamento razoável para a diferenciação de tratamento e para a ativação da Diretiva perante o “afluxo em massa”, verificado em 2022.

Na Decisão que ativou a Diretiva, pode ler-se:

A proteção temporária é o instrumento mais adequado na situação atual. Dada a natureza extraordinária e situação excepcional, incluindo a invasão militar da Ucrânia pela Federação da Rússia e a dimensão do afluxo maciço de pessoas deslocadas, a proteção temporária deverá permitir que as pessoas deslocadas beneficiem de direitos harmonizados em toda a União que ofereçam um nível de proteção adequado. A aplicação da proteção temporária beneficiaria igualmente os Estados-Membros, uma vez que os direitos que acompanham a proteção temporária deverão limitar a necessidade de as pessoas deslocadas procurarem imediatamente proteção internacional e, por conseguinte, o risco de esgotarem a capacidade dos sistemas de asilo, uma vez que reduzem ao mínimo as formalidades devido à urgência da situação.

Entendo que a ativação da Diretiva foi uma decisão acertada, que provou ser capaz de proteger, por um lado, as pessoas que fugiam da guerra e, por outro lado, proteger os sistemas de asilo dos Estados, evitando o efeito “gargalo” que as respostas correntes, pensadas para tempos normais, inevitavelmente provocariam diante desta nova realidade.

Todas estas novidades devem ser motivo para refletir, para repensar algumas das opções básicas da política europeia em matéria de asilo.

2. Significado e alcance para o sistema europeu de asilo

Desde que a União Europeia se preocupou com as questões do asilo, uma das prioridades foi a gestão centralizada dos pedidos. Com o objetivo de pôr termos aos pedidos múltiplos e sucessivos que o sistema Schengen favorecia, adotou um princípio de *oportunidade única*, tendo, para o efeito, ainda antes do Tratado de Maastricht, criado um método de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, que foi formalmente incorporado numa convenção internacional, a Convenção de Dublin para a determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, de 1990, que entrou em vigor em 1997.¹⁴ Esse pré-procedimento de determinação do Estado responsável pela análise do pedido foi depois, em

12. Ver, em particular, sobre esta matéria, os trabalhos publicados de Meltem Ineli-Ciger. Destacamos dois, o primeiro e o último: Ineli-Ciger (2017; 2023: 59-78). Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593). Ver também Gil (2022: 45-60).

13. Rebatendo fortemente este argumento de “proximidade geográfica”, como sendo um argumento só aparentemente neutro, de um ponto de vista moral, leia-se Lacy, Van Houtum (2023: 470-477). Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593).

14. Ver, sobre este, os estudos entre nós publicados de Francisco Lucas Pires (2002) e de Miguel Gorjão Henriques (2002: 31-56).

2003.¹⁵, integrado num Regulamento da União Europeia, que foi alterado em 2013.¹⁶.

O Regulamento Dublin sempre foi uma peça complexa do *puzzle* de instrumentos normativos de que a União Europeia dispõe. Num primeiro momento, as críticas dirigiam-se fundamentalmente à irracionalidade de se fazer uma distribuição dos requerentes de asilo sem haver uma prévia harmonização entre os Estados-membros quanto aos critérios de elegibilidade para o estatuto de refugiado ou outras vias de proteção internacional e quanto aos procedimentos e condições de acolhimento aos requerentes de asilo. Era, pois, considerado um sistema iníquo. Pouco depois da sua entrada em vigor, foram apresentadas queixas ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de requerentes que consideravam que o Estado responsável pela análise do seu pedido aplicava critérios diferentes (mais estritos) daqueles que estavam a ser aplicados pelo Estado que escolheram para a apresentação do pedido.¹⁷.

Estas críticas foram mitigadas pela circunstância de, entre 2003 e 2005, se terem adotado diretivas que definiam “normas mínimas” harmonizadoras quanto aos critérios que qualificam um requerente como refugiado ou merecedor de outra forma de proteção internacional, quanto às condições de acolhimento e quanto aos procedimentos. Apesar de esta harmonização não ter sido total e subsistirem (ainda hoje) muitas diferenças na forma como os Estados acolhem os requerentes, analisam e decidem os pedidos de proteção internacional, este problema foi minimizado, mas a este acrescentaram-se outros.

O sistema tem problemas de funcionalidade. Os Estados constatarem, muitas vezes, ser outro o Estado-Membro responsável pelo pedido, mas só há efetivamente transferência numa ínfima parte dos procedimentos – há problemas na comunicação entre os Estados e há dificuldades na execução das transferências.

Depois, constatou-se também que o critério do Estado pelo qual se deu a entrada no território da União, apesar de ser o último critério aplicável previsto pelo sistema Dublin, é aquele que decide, na grande maioria dos casos, o Estado responsável pela apreciação do pedido. Assim, o sistema Dublin contribui para uma distribuição muito desigual dos pedidos pelos diferentes Estados da União Europeia, sobrecarregando os Estados com fronteiras externas mais procuradas (Oliveira, Russo, 2018: 273-285).

O sistema assenta numa lógica de confiança mútua entre os Estados quanto às condições que oferecem para a apreciação dos pedidos de asilo. Ora esta confiança mútua foi afetada pelo colapso de alguns sistemas de asilo de estados da União – primeiro da Grécia e, depois, da Itália. Multiplicaram-se as decisões que impedem os Estados de transferir requerentes para outros Estados, com o argumento forte e grave de que essa transferência constitui uma violação do artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.¹⁸

15. Regulamento (CE) nº 343/2003, do Conselho, de 18 de fevereiro.

16. Regulamento (UE) nº 604/2013, de 26 de julho.

17. Veja-se o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 07/03/2000. Proferido no caso TI contra o Reino Unido, Queixa nº 43844/98.

18. Veja-se o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 21/01/2011. Proferido no caso MSS contra a Bélgica e a Grécia, Queixa nº 30696/09.

ou do artigo 4º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹⁹, ou seja, que a transferência de requerentes de asilo para certos Estados pode constituir uma forma de tratamento desumano ou degradante.

No Regulamento de 2013, incluiu-se, conseqüentemente, um enunciado nos seguintes termos: *Caso seja impossível transferir um requerente para o Estado-Membro inicialmente designado responsável por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistêmicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.o da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável prossegue a análise dos critérios estabelecidos (...) a fim de decidir se algum desses critérios permite que outro Estado-Membro seja designado responsável.* (artigo 3º, nº 2 do Regulamento (UE) 604/2013). Uma tal disposição mina o princípio de confiança mútua, lastro indispensável ao funcionamento do sistema, obrigando os Estados a controlar se há ou não falhas sistêmicas nalgum Estado-membro.

Apesar de todas estas vicissitudes, o sistema subsiste. E tem sido até, de modo discreto, vindo a ser assumido como um “modo natural” de realização do princípio da oportunidade única. No momento mais crítico, em 2015, quando se constatou a necessidade de mitigar as conseqüências da aplicação das regras Dublin, de modo a aliviar a situação na Itália e na Grécia, foi decidido “recolocar” requerentes de asilo noutros Estados da União Europeia, mediante uma compensação financeira a estes últimos, como se Dublin fosse o meio natural de distribuir responsabilidades entre os Estados-membros no que ao sistema de asilo diz respeito.

No *Novo Pacto para a Migração e o Asilo*, divulgado pela Comissão Europeia em setembro de 2020, apesar de se afirmar a ruptura com o sistema de Dublin, no conjunto de propostas apresentadas, constata-se que, no essencial, as normas que concretizam o princípio da oportunidade única e que preveem a distribuição dos requerentes de asilo pelos Estados da União são as mesmas²⁰. A regra da responsabilidade do país de entrada pela análise do pedido de asilo mantém-se intacta²¹.

A experiência vivida neste ano, entre fevereiro de 2022 e fevereiro de 2023, revela, em primeiro lugar, que a União Europeia foi capaz de acolher, num ano, 4 milhões de pessoas e que foi possível contar com a “agência” das pessoas carecidas de proteção para a busca das melhores soluções para o acolhimento.

Não sabemos como a situação irá evoluir no futuro e notamos que há Estados que estão a ser mais procurados do que outros (até dezembro de 2022, a Alemanha, que não tem fronteira com a Ucrânia, foi o Estado que

19. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 21/12/2011. Proferido nos processos apensos C-411/10 e C-493/10.

20. Veja-se a Parte III da Proposta de Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, COM(2020) 610 final, de 23 de setembro de 2020.

21. Artigo 21º da Proposta de Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, COM(2020) 610 final, de 23 de setembro de 2020. Refletindo sobre a contradição entre a retórica do “novo” e a proposta que mantém o “velho” sistema Dublin, Maiani (2022: 43-60).

mais proteções temporárias concedeu, quase um milhão, o que corresponde, *grosso modo*, a 1,25% da sua população global; Portugal concedeu 56 mil, o que corresponde, *grosso modo*, a 0,56 da sua população global). É possível que venha a ser necessário introduzir mecanismos corretivos que mitiguem estas diferenças.

Ainda é muito cedo para fazer um balanço global sobre a situação, mas qualquer discussão que tenhamos no futuro sobre a capacidade de acolhimento na União Europeia e sobre a necessidade de definir regras rígidas, que definam a alocação de pessoas carecidas de proteção internacional a Estados, não pode ignorar que, pelo menos, durante um ano, a Europa provou ser capaz de acolher uma população equivalente a 1% da sua população total e de a gerir no respeito pela escolha de cada um.

Não é possível negar – nem pretendo fazê-lo – a existência de problemas e dificuldades neste processo, mas, em geral, os termos em que a Diretiva foi aplicada provaram que a União Europeia tem capacidade para acolher muitas pessoas num curto espaço de tempo, mesmo numa conjuntura de crise.

Outro aspeto do sistema europeu comum de asilo que terá, necessariamente, de ser repensado no futuro relaciona-se, precisamente, com os instrumentos para a gestão de crises pontuais e graves de deslocação de grandes grupos de pessoas.

Em 2020, quando foi apresentado o *Novo Pacto para a Migração e o Asilo*, a Comissão reconhecia a ausência de mecanismos eficazes para lidar com situações de crise e propunha um novo *Regulamento para a resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo*.²² A Diretiva da Proteção Temporária deveria ser revogada e este novo instrumento propunha, em alternativa, a figura da “proteção imediata”.²³, configurada como uma “antecâmara” do procedimento de asilo, que se acionava provisoriamente em situações graves. Os Estados-membros ficavam autorizados a suspender a apreciação dos pedidos de proteção internacional durante um ano, concedendo às pessoas afetadas um estatuto de proteção imediata, equiparado ao estatuto de beneficiárias de proteção subsidiária, devendo *retomar a apreciação dos pedidos de proteção internacional que tenham sido suspensos após o prazo máximo de um ano*.

Quando esta proposta foi apresentada, a discussão centrou-se na verosimilhança da aplicação efetiva desta forma de proteção, após vinte anos em que a Diretiva da Proteção Temporária nunca fora ativada (Ineli-Ciger, 2022: 149-160).

A discussão agora será necessariamente diferente. A experiência da crise ucraniana deve permitir um melhor desenho de instrumentos adequados para lidar com situações de crise. Assim, por exemplo, parece-nos que se impõe definir melhor as pessoas a proteger, de modo a prevenir situações de discriminação inaceitáveis, determinar um horizonte temporal adequado

22. Proposta de Regulamento para a resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, COM(2020) 613 final, de 23 de setembro de 2020.

23. Artigo 10º da Proposta de Regulamento para a resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, COM(2020) 613 final, de 23 de setembro de 2020.

para situações excepcionais (um ano parece-nos manifestamente insuficiente); e prever a transição para soluções duradouras nos casos em que a situação de violência indiscriminada ou de conflito armado tenda a perdurar por vários anos.

Outras lições, porventura menos óbvias, podem ser retiradas da situação vivida neste ano.

Um traço básico e originário da abordagem europeia ao asilo foi sempre a insistência na procura de soluções céleres para os procedimentos de asilo, que permitissem filtrar pedidos manifestamente infundados, nomeadamente através de listas de países de origem seguros. Já numa resolução do Conselho de Ministros das Comunidades, de 1 de dezembro de 1992, não vinculativa, se defendia a necessidade de determinar países seguros, ou seja, Estados *em relação aos quais se possa demonstrar claramente, de forma objectiva e verificável, que, em princípio, não dão origem a refugiados*.²⁴. Atualmente, a exceção dos países de origem seguros encontra-se prevista na Diretiva Procedimentos.²⁵.

A proteção temporária funciona de modo inverso, de modo simétrico, presumindo a necessidade de proteção para requerentes provenientes de Estados que, manifestamente, não são seguros. E revelou ser eficaz no alívio que proporciona aos sistemas de asilo nacionais, sem fazer perigar a necessária avaliação do ponto de vista da garantia da ordem pública e da segurança interna dos Estados. Deveria pensar-se, pois, no futuro, na identificação de Estados cujos nacionais ou residentes habituais se presume que têm necessidade de proteção internacional, com a conseqüente aceleração na apreciação dos respetivos pedidos. Tal aceleração deverá existir sempre e ser aplicada em tempo comum – e não apenas em situações de exceção, como acontece agora.

A aceleração dos procedimentos pode ser conseguida por vias que não impliquem cercear direitos e garantias dos requerentes de asilo.

3. Notas finais

Creio que a crise ucraniana não deixará de ter um impacto no repensar do sistema europeu comum de asilo. Qualquer discussão futura sobre o asilo na União Europeia deverá reconhecer o que correu bem e o que correu mal no momento em que a Europa viveu o maior teste ao seu sistema de asilo.

Este ano provou, a meu ver, que algumas das ideias comumente aceites como necessárias para manter o sistema de asilo da União Europeia a funcionar são, pelo menos, discutíveis.

Saliento, entre os aspetos que devem ser repensados no futuro, três: (1) a necessidade de o sistema de asilo europeu estar preparado para acionar respostas de emergência em situação de receção em massa de pessoas, ser capaz de organizar postos de acolhimento, onde, além da satisfação de

24. Esta resolução haveria de influenciar a Lei nº 70/93, de 29 de setembro, artigo 19º, e a Lei nº 15/98, de 26 de março, artigo 13º.

25. Diretiva 2013/32/UE, de 26 de junho. Sobre esta, Oliveira, Russo (2018: 158-161).

necessidades básicas (alojamento provisório, bens essenciais e cuidados médicos), se disponibilize informação aos deslocados sobre os seus direitos e deveres e se proceda ao registo de todas as pessoas que atravessam a fronteira (para que o Estado possa cumprir os seus deveres de proteção relativamente a uma população vulnerável, que pode estar sujeita a situação de abuso); (2) a procura de alternativas na concretização do princípio da oportunidade única, com a substituição do sistema Dublin por outros mecanismos de efetivação daquele princípio; (3) a necessidade de reconhecer a importância do respeito pela vontade dos refugiados na escolha dos países de destino, só se devendo impor soluções que a contrariem quando exista justificação razoável para tal.

Bibliography

Carrera S, Ineli-Ciger M. The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy. In Carrera S, Ineli-Ciger M. EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine – An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy. Florença: European University Institute; 2023. pp. 9-14. Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593).

Costello C, Foster M. (Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?. In: International Journal of Discrimination and the Law. 2022. 244-280.

Gil AR. Proteção Internacional Revisitada – As Soluções da União Europeia para a Proteção dos Deslocados da Guerra da Ucrânia num Contexto de “Múltiplas Crises de Refugiados”. In: Relações Internacionais. 2022. p. 45-60.

Henriques MG. A Europa e o ‘Estrangeiro’: Talo(s) ou Cristo?. In: A Inclusão do Outro. Coimbra: Coimbra Editora; 2002. pp. 31-56.

Ineli-Ciger M. Immediate Protection in the New Pact on Migration and Asylum: A Viable Substitute for Temporary Protection?. In Thym, editor. Reforming the Common European Asylum System. Baden-Baden: Nomos; 2022. pp. 149-160.

Ineli-Ciger M. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. In Carrera, Ineli-Ciger, EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine – An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy. Florença: European University Institute; 2023. pp. 59-78. Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593).

Ineli-Ciger M. Temporary Protection in Law and Practice. Brill; 2017.

Ineli-Ciger M. Temporary Protection in Law and Practice. Brill; 2017.

Lacy B, Van Houtum H. Europe’s selective Dehumanisation: The Revival of Geographical Determinism as Rationalisation to Justify the Preferential Protection of Ukrainian Refugees in the EU. In: Carrera S, Ineli-Ciger M. EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine – An

Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy. Florença: European University Institute; 2023. pp. 470-477. Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593).

Maiani F. Into the Loop: The Doomed Reform of Dublin and Solidarity in the New Pact. In Thym D, editor. Reforming the Common European Asylum System. Baden-Baden: Nomos; 2022. pp. 43-60.

Oliveira ASP, Russo A. Lei de Asilo - Anotada e Comentada. Lisboa: Petrony; 2018. pp. 273-285.

Oliveira ASP. O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa - Âmbito de Proteção de um Direito Fundamental. Coimbra: Coimbra Editora; 2009. pp. 216-218.

Pires FL. O Direito e a Política de Asilo na União Europeia - Por uma maior juridificação do direito comunitário de asilo. In A Inclusão do Outro. Coimbra: Coimbra Editora; 2002.

Singer S. Addressing Security and Criminality Concerns: The Temporary Protection Directive's 'Exclusion Clauses' Unpacked. In Carrera S, Ineli-Ciger M. EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine - An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy. Florença: European University Institute; 2023. pp. 236-246. Disponível em DOI: [10.2870/579593](https://doi.org/10.2870/579593).

Skordas A. Temporary Protection Directive 2001/55. In Thym D, Hailbronner K, editors. EU Immigration and Asylum Law. Baden-Baden: Nomos; 2010. pp. 803-870.

Sousa CU. A Protecção Temporária enquanto elemento de um sistema europeu de asilo. Themis; 2001. pp. 263-279.