

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES
SOBRE A ACTIVAÇÃO DA DIRECTIVA
PROTECÇÃO TEMPORÁRIA NA RES-
POSTA À INVASÃO DA UCRÂNIA:
SUA EXCEPCIONALIDADE,
CRITÉRIOS DIFERENCIADOS
E RESPECTIVOS EFEITOS
A NÍVEL NACIONAL

Ana Rodrigues¹

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.148.2>

"These are not the refugees we are used to...These people are Europeans...These people are intelligent, they are educated people...This is not the refugee wave we have been used to, people we were not sure about their identity, people with unclear pasts, who could have been even terrorists."

(Kiril Petkov, Primeiro-ministro da Bulgária, em declarações à Associated Press)

"[Ukraine] isn't a place, with all due respect, like Iraq or Afghanistan, that has seen conflict raging for decades. This is a relatively civilized, relatively European — I have to choose those words carefully, too — city, where you wouldn't expect that or hope that it's going to happen."

(Charlie D'Agata, jornalista, em reportagem para a CBS News)

¹ Escola de Direito da Universidade do Minho; Centro de Investigação em Justiça e Governação da Universidade do Minho (arodrigues@direito.uminho.pt).

Nota introdutória

Quando, em Fevereiro de 2022, deflagrou o conflito na Ucrânia, em consequência da invasão russa do seu território, a União Europeia (UE) apresentou uma frente unida em diversas dimensões, uma das quais a excepcional recepção «de braços abertos» das pessoas deslocadas pelo conflito. Esta excepcionalidade beneficiou de forma patente os deslocados deste conflito por confronto com outros conflitos, noutras latitudes, e beneficiou também de forma patente uns deslocados deste conflito por confronto com outros deslocados, na mesma latitude. Os critérios que determinaram esta diferenciação não deixaram também de se reproduzir ao nível do tratamento nacional dado a uma parte significativa das pessoas provenientes deste conflito, por oposição a todas as demais (deste e de outros conflitos).

Assim, apesar de não se poder deixar de louvar a generosidade que conforma esta decisão e a sua consequente operacionalização, a excepcionalidade das mesmas não pode deixar de nos interpelar quanto aos critérios de diferenciação que lhes estão subjacentes e aos efeitos que se produziram a nível nacional. Interessa-nos, portanto, reflectir em primeiro lugar sobre a possibilidade de a situação em análise ser (mais) uma manifestação de uma tendência que de várias formas perpassa a política da UE em matéria de protecção internacional. Mas pretendemos igualmente avaliar se essa manifestação constitui, em si mesma, uma situação de discriminação racial e étnica e de discriminação com base na nacionalidade – e portanto sindicável – ou se pelo contrário haverá fundamentos objectivos razoáveis que possam justificar o tratamento diferenciado e como tal o legítimum, numa perspectiva jurídico-normativa mas também moral.

A excepcionalidade

O Sistema Europeu Comum de Asilo – ao contrário de outros sistemas de protecção de âmbito regional, desenhados para desenvolverem os princípios da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados – sofreu sempre de um pecado original: ter sido desde os seus primórdios concebido como forma de compensar ou mitigar a abolição de fronteiras

internas, o que sempre constituiu a sua verdadeira força motriz². Este peccado original é patente na evolução da política de asilo, que com avanços e recuos tem mantido algumas linhas de constância, designadamente ao nível da externalização do controlo, da dissuasão da entrada e da contenção nas fronteiras externas³.

E se a UE, ao longo das duas últimas décadas, pautou a sua actuação em termos de política migratória e concessão de protecção internacional por hesitações e tergiversações, mas com uma tendencial resistência em franquear o acesso ao seu território⁴, as pessoas deslocadas por força da invasão russa da Ucrânia foram, inversa e consensualmente, recebidas «de braços abertos»⁵. A protecção internacional que foi conferida às pessoas provenientes deste conflito assentou, no quadro da UE, na tomada de uma medida extraordinária, excepcional, pode dizer-se mesmo que inédita, que foi a activação da Directiva Protecção Temporária (DPT)⁶, a qual, numa situação de deslocamentos em grande escala por conflito armado ou violações generalizadas de direitos humanos, permite conceder às pessoas deslocadas uma protecção colectiva imediata, que inclui autorizações de residência, bem como o acesso a um rol de direitos a aceder no Estado-membro de acolhimento.

A DPT, que existe desde 2001, tendo sido criada em resposta às deslocamentos resultantes do conflito no Kosovo, nunca tinha sido activada até

² VINCENT CHETAU, «The Common European Asylum System: bric-à-brac or system?», in VINCENT CHETAU et al. (eds), *Reforming the Common European Asylum System: the new European refugee law*, Boston, Brill Nijhoff, 2016, p. 4. Ver também, em favor deste argumento, CHIARA FAVILLI, «Overview and summary of the obligations of the EU institutions and state authorities with regard to the Charter in the field of asylum. Proposals for possible improvements in EU legislation and policies», in ANDREA CRESCENZI et al. (eds.), *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Editoriale Scientifica Napoli, Nápoles, 2018, p. 91, quando reversamente sustenta, a propósito da crise de 2015/2016, que os Estados-membros não teriam muitas dificuldades em renunciar à liberdade de circulação interna na UE em troca da não admissão de mais migrantes, designadamente requerentes de protecção internacional.

³ Sobre esta tríade de estratégias na área das migrações e asilo na UE, ver, por todos, VIOLETA MORENO-LAX et al., *The EU Approach on Migration in the Mediterranean*, Parlamento Europeu, 2021, estudo disponível em https://www.europarl.europa.eu/thinktank/et/document.html?reference=IPOL_STU%282021%29694413, *passim* [consultado a 24/07/2023].

⁴ Nesse sentido, ver por exemplo VINCENT CHETAU, «The Common European Asylum System...» cit., p. 37, ou MAARTEN DEN HEIJER et al., «Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common Asylum System», *Common Market Law Review*, 53, 2016, p. 7 e ss., ou, entre nós, A. SOFIA PINTO OLIVEIRA, «A Ativação da Diretiva da Protecção Temporária em 2022 – Possíveis Implicações para o Sistema Europeu Comum de Asilo», *e-Publica*, v. 10 (1), Maio de 2023, p. 120.

⁵ Expressão utilizada pela Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen.

⁶ Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho. A Directiva foi activada pela Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de Março.

Março de 2022, sendo considerada pouco realista do ponto de vista político e tendo inclusivamente sido proposta a sua revogação aquando das propostas da Comissão Europeia para o novo Pacto Europeu para a Migração e Asilo, em 2020, por não corresponder à realidade e necessidades actuais. Pela sua indefinição quanto ao que constitui «afluxo maciço»⁷, a Directiva fica na dependência da vontade política dos Estados-membros para ser activada, na medida em que implica uma proposta inicial formulada pela Comissão, que depois terá de ser adoptada por maioria qualificada dos Estados-membros, no Conselho. Não há muitos anos, na crise de 2015/2016, perto de um milhão de pessoas procuraram protecção na Europa, em fuga de zonas de conflito como a Síria ou a Líbia. No entanto, nessa altura a tal vontade política não existiu e a Directiva não foi activada, como já não o tinha sido em consequência da Primavera Árabe, anos antes⁸.

Foi-o agora, pela primeira vez, na resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia, que teve a virtualidade de dar o impulso político que permitiu consenso⁹ para a sua activação.

Genericamente, a activação da DPT é um passo importante de modo a facilitar a procura de protecção internacional por quem foge de um conflito e é também uma forma de melhorar a partilha de responsabilidades entre os Estados-membros com fronteiras externas e aqueles que não as têm. É, por um lado, um passo importante para facilitar a procura de protecção internacional porque dispensa a necessidade de exame individual dos pedidos, garantindo alguma automaticidade. As pessoas deslocadas da Ucrânia, por exemplo, puderam aceder por um período inicial de um ano (que se poderá

⁷ Este factor era genericamente tido como um obstáculo à aplicação da Directiva, mas na reacção à invasão da Ucrânia pela Rússia, em Fevereiro de 2022, esta indefinição não se mostrou problemática. Sobre a questão, ver MELTEM INELI-CIGER «Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards», in SERGIO CARRERA e MELTEM 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*, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2023, p. 61.

⁸ Ver, sobre a oportunidade na activação da Directiva Temporária em reacção à Primavera Árabe e, posteriormente, em reacção à crise de 2015/2016, MELTEM INELI-CIGER «Reasons for the Activation...» cit., p. 67 e ss..

⁹ Apesar de a tomada de decisão requerer apenas, de acordo com a própria DPT, maioria qualificada, o Conselho alcançou a unanimidade, o que se revelou fulcral para a activação da Directiva – bem como para a sua conformação final – um vez que a Comissão tradicionalmente procura sempre um consenso para a tomada de medidas em matéria de asilo. Cf. SERGIO CARRERA *et al.*, «The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy», in SERGIO CARRERA e MELTEM INELI-CIGER, *EU Responses... cit.*, p. 19.

estender, no limite, até aos três anos) a uma panóplia de direitos que incluem residência, alojamento, acesso à saúde, educação e mercado de trabalho. A protecção assim concedida não é necessariamente alternativa à protecção conferida pelo estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária, podendo beneficiar-se da protecção temporária e ainda assim requerer-se, nos termos gerais, um exame individual da necessidade de protecção internacional. É, por outro lado, uma forma de melhorar a partilha de responsabilidades entre os Estados-membros porque foge às famosas regras de Dublin¹⁰, que estabelecem como critério subsidiário (e na prática preponderante) que a responsabilidade pela análise de um pedido de protecção internacional incumbe ao Estado-membro em que se deu a primeira entrada. Deste modo, os seus beneficiários podem, uma vez admitidos no território da União, circular livremente e escolher em que Estado-membro fixar residência e gozar dos direitos inerentes à protecção temporária¹¹.

Ora, a pronta e inédita activação da Directiva em resultado da invasão da Ucrânia trouxe algumas perplexidades. Desde logo, pela sua absoluta excepcionalidade, que se contrapôs aos bloqueios e tensões sentidos na gestão dos movimentos forçados em larga escala que se deram em 2015-2016, provenientes de países não-europeus como a Líbia, o Afeganistão ou a Síria. Mas também pelo facto de dar algum respaldo à política que já tinha sido assumida por alguns Estados-membros (como a Hungria, a Polónia ou a Eslováquia), de se furtarem à respectivas obrigações legais em matéria de protecção internacional para aqueles requerentes que proviessem de países africanos, asiáticos ou do Médio Oriente¹².

¹⁰ Regulamento 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, ou mais simplesmente Regulamento Dublin III.

¹¹ No que constitui um ponto de contraste notável em relação aos restantes requerentes e prospectivos requerentes de protecção internacional. De facto, estes últimos, para além de terem de entrar de forma irregular, porque maioritariamente não gozam de isenção de visto, também não podem pedir asilo num Estado-membro da sua escolha, tendo ao invés de respeitar as regras de Dublin para a determinação do Estado-membro responsável pela análise do pedido, nem gozam de liberdade de circulação, mesmo após a concessão do estatuto, incluindo a possibilidade de visitar o país de origem sem o perder. Sobre o contexto histórico de aprovação da Directiva, que permitiu à época conceder uma «certa margem de escolha», ver NUNO PIÇARRA, «A União Europeia e “a crise migratória sem precedentes”»: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo», *e-Publica: Revista Electrónica de Direito Público*, v. 3 (2), Novembro de 2016., pp. 19 e 38 e ss..

¹² Deve, a este propósito, lembrar-se que a oposição que a Hungria e a Polónia exerceram em relação às Decisões do Conselho que estabeleceram o mecanismo excepcional de recolocação, em 2015, já tinha por base um argumentário discriminatório, por apelo a uma suposta «homogeneidade étnica». Cf. SERGIO CARRERA *et al.*, «The EU Grants Temporary Protection...» cit., p. 3 e ss. e p. 44.

Os critérios diferenciados

Efectivamente, a União e os Estados-membros trataram as chegadas da Ucrânia de um modo significativamente diferente de vagas migratórias anteriores, com proveniências também elas diferentes.

Se olharmos, por exemplo, para a gestão da crise de 2015-2016 que se viveu nas fronteiras externas da União, com enormes fluxos de chegadas de pessoas maioritariamente com necessidade de protecção internacional, proveniente de contextos de conflito ou pós-conflito como a Síria, a Eritreia, o Afeganistão ou o Iraque, e que se tornou realmente sem precedentes a partir de meados de 2015, a estratégia gizada foi de uma natureza muito diferente. Mantendo-se a aposta na tríade contenção, dissuasão e externalização¹³, apostou-se em três mecanismos novos: a criação de *hotspots* (zonas de contenção na primeira linha de entrada), a adopção de um programa *ex novo* de recolocação de requerentes de protecção da Grécia e Itália para outros Estados-Membros¹⁴, e ainda a celebração de acordos de readmissão enfatizando a dimensão externa da gestão da crise, de que se destaca a Declaração UE-Turquia de 7 de Março de 2016. Todas as medidas foram consideradas conjunturais e ineficazes, suscitando ainda extensas dúvidas quanto à sua legalidade, e foram acompanhadas de medidas unilaterais como a reposição das fronteiras internas, proclamações de incumprimento e recurso a redes e muros fronteiriços¹⁵.

Pode então perguntar-se se a diferenciação de tratamento identificada entre esta situação de crise e crises anteriores pode ou não, à luz do direito internacional dos direitos humanos, do direito da UE e do próprio direito interno dos Estados-membros, considerar-se directamente discriminatória em função da nacionalidade e indirectamente discriminatória em função da raça ou etnia. Mas não só. O que dizer ainda das restrições no acesso ao território e disponibilização de assistência humanitária com base em marcadores raciais e de nacionalidade? E do tratamento preferencial dos beneficiários da DPT em comparação com outros grupos de migrantes forçados? O que dizer, por

¹³ Cf. *supra*, p. 2.

¹⁴ Decisões (UE) 2015/1523, de 14 de Setembro, e 2015/1601, de 22 de Setembro, ambas do Conselho.

¹⁵ Para uma visão panorâmica desta reacção, ver, por todos, NUNO PIÇARRA, «A União Europeia...» cit., pp. 30 e ss.

último, da aplicação prática a nível nacional do regime da Directiva, no jogo entre as disposições preceptivas e as permissivas¹⁶?

É um facto que as respostas públicas, na medida em que são sempre, pelo menos em alguma medida, conformadas por factores políticos, tendem inevitavelmente a estabelecer diferenciações no tratamento a diferentes grupos de pessoas, seja em virtude de afinidades históricas, étnicas, culturais ou religiosas, seja pela relação geopolítica¹⁷ entre o Estado que confere a protecção e aquele do qual fogem as pessoas que dela necessitam¹⁸. Importará, não obstante, a este propósito, ressaltar que as considerações geopolíticas, como quaisquer prioridades de política externa da União, não constituem, ao abrigo do direito originário ou derivado, um factor de ponderação relevante para efeitos de concessão de protecção internacional, podendo mesmo sustentar-se¹⁹ que condicionar as medidas tomadas ao abrigo do artigo 78º do Tratado de Funcionamento da UE a requisitos referentes às disposições do Tratado da UE sobre acção externa e sobre Política Externa e de Segurança Comum seria ilegal, à luz dos próprios tratados e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Assim, a destriça passará desde logo por verificar se a diferenciação de tratamento é reflexo de uma avaliação das condições do país de origem (no sentido de avaliar a própria necessidade de protecção internacional), se é um tratamento diferenciado em razão da nacionalidade sem que exista justificação bastante (o que corresponde a tratamento discriminatório), ou se se trata efectivamente de discriminação racial (proibida em termos absolutos ou quase absolutos)²⁰. Vejamos.

¹⁶ JANINE PRANTL e IAN MATTHEW KYSEL, «Generous, but Equal Treatment? Anti-Discrimination Duties of States Hosting Refugees Fleeing Ukraine» *EJIL:Talk!* Blog of the European Journal of International Law, publicação de 2 de Maio de 2022, disponível em <https://www.ejiltalk.org/generous-but-equal-treatment-anti-discrimination-duties-of-states-hosting-refugees-fleeing-ukraine/> [consultado a 24/07/2023].

¹⁷ Razão expressamente contida no preâmbulo da Decisão, com a referência à ameaça que a agressão russa constitui para a segurança e estabilidade europeia e mundial.

¹⁸ Nesse sentido, CATHRYN COSTELLO e MICHELLE FOSTER, «(Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?», *International Journal of Discrimination and the Law*, v. 22(3), 2022, p. 246.

¹⁹ Com DORA KOSTAKOPOULOU, «Temporary Protection and EU Solidarity: Reflecting on European Racism», in SERGIO CARRERA e MELTEM INELI-CIGER, *EU Responses ...* cit., pp. 440 e ss.

²⁰ Seguiremos aqui de perto o argumento de CATHRYN COSTELLO e MICHELLE FOSTER, «(Some) refugees welcome...» cit., p. 246 e ss.

As políticas migratórias, quer estejamos a falar das prosseguidas por cada Estado-membro quer da política prosseguida pela própria UE, são por natureza discriminatórias. Bastará pensar em questões como as relativas às nacionalidades isentas de visto Schengen, por exemplo²¹. Aliás, o próprio sistema de protecção internacional se aplica de modo diferenciado, tanto no acesso à protecção como até no gozo dos direitos que lhe estão subjacentes. Assim acontece, por exemplo, quando as pessoas refugiadas se deparam com sistemas de controlo de fronteiras racializados, como a utilização de perfis raciais pelas autoridades policiais e de controlo de fronteiras, sem justificação objectiva e razoável, para actividades de controlo, vigilância ou investigação de irregularidade migratória²². Apesar da proibição de discriminação²³ consagrada da Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CIEDR), da qual se pode inferir uma proibição da discriminação directa, mas também de discriminação indirecta²⁴, bem como da proibição resultante da Convenção de Genebra²⁵, que constitui o parâmetro mínimo aplicável à protecção internacional concedida nos seus termos, nem por isso deixa a sua aplicação de, em alguns casos, institucionalizar formas de exclusão em que o factor raça é determinante²⁶ e que portanto

²¹ Para uma análise mais aprofundada do argumento moral e político no modo como o sistema de vistos é inerente e deliberadamente discriminatório, ver RODRIGO BUENO LACY e HENK VAN HOUTUM, «EUrope's Selective Dehumanisation: The Revival of Geographical Determinism as Rationalisation to Justify the Preferential Protection of Ukrainian Refugees in the EU», in SERGIO CARRERA e MELTEM INELI-CIGER, *EU Responses ... cit.*, pp. 462 e ss..

²² Neste sentido, ver TENDAYI ACHIUME, «Race, Refugees, and International Law», in CATHRYN COSTELLO et al. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

²³ Segundo a qual discriminação racial se refere a qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica que tenha como objectivo ou como efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, de direitos humanos e liberdades fundamentais (itálico nosso).

²⁴ A discriminação indirecta implica que sejam comportadas na proibição de discriminação as situações em que à partida a medida tomada é aparentemente neutra ou o critério utilizado é aparentemente objectivo (TEDH, *Hoogendijk c. Países Baixos*, queixa nº 58641/00, acórdão de 06/01/2005), em que não existe qualquer direccionamento para uma categoria suspeita e em que mesmo a intenção discriminatória não é relevante (TEDH, *Biao c. Dinamarca*, queixa nº 38590/10, acórdão de 24/05/2016). Regras formuladas de forma aparentemente neutra ou situações de facto indistintamente aplicáveis a quaisquer destinatários podem ter um impacto desproporcionado em determinados grupos, produzindo na prática um efeito desvantajoso contra eles equivalente a uma discriminação directa. Quanto ao consenso consolidado em torno da proibição de discriminação indirecta no direito internacional dos direitos humanos, cf. CATHRYN COSTELLO e MICHELLE FOSTER, «(Some) refugees welcome...» cit., p. 251.

²⁵ Quando dispõe que os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados *sem discriminação quanto à raça, religião ou país de origem* (itálico nosso).

²⁶ TENDAYI ACHIUME, «Race, Refugees, and International Law»... cit., p. 8, chama a este propósito a atenção para o facto de que os Estados que distam geograficamente de um conflito exercem total discricionariedade na determinação, não só do número, mas também do tipo de refugiados a admitir, notando que a própria figura da reinstalação – que

podem eventualmente ser sindicáveis na perspectiva do direito internacional dos direitos humanos.

Tratar-se-á, então, de perceber se as razões subjacentes à necessidade de protecção internacional podem ou não representar situações comparáveis, o que permitiria lançar mão das normas aplicáveis de direito internacional dos direitos humanos, e muito particularmente a proibição de discriminação²⁷, cabendo aqui à UE²⁸ demonstrar que há razões objectivas que justifiquem a diferenciação, e que, ainda que o tratamento possa produzir um efeito diferenciado, se funda numa condição necessária e adequada para atingir um fim que é em si mesmo legítimo no quadro do Estado de Direito.

O direito internacional dos direitos humanos consagra proibições de discriminação em cláusulas abertas, nas quais podemos encontrar consistentemente, entre o rol de categorias suspeitas identificadas, o factor racial, constituindo a proibição de discriminação racial, consensualmente, *ius cogens*.

Tratando-se de uma diferenciação de tratamento que tem como base esse factor, será em princípio difícil de justificar. A possibilidade de oferecer uma justificação objectiva e razoável para diferenciações de tratamento com base em critérios raciais ou étnicos deve ser encarada tão estritamente quanto possível, de acordo com o entendimento de instâncias como o Tribunal

é afinal o único meio seguro e totalmente institucional pelo qual os Estados, designadamente europeus, admitem refugiados no seu território – está longe de ser neutra, determinando, pelo menos implicitamente, condições raciais, religiosas e de género para escolher quem admitir. No mesmo sentido, cf. CATHRYN COSTELLO E MICHELLE FOSTER, «(Some) refugees welcome...» cit., p. 266. O que representará relativa novidade no tratamento a dar à crise de deslocados ucranianos pode ser exactamente o facto de o afrouxamento das condições de admissão e do estatuto a conceder constituírem uma abertura de possibilidades de acção por parte dos Estados – e, por conseguinte, de selecção. Dito de outra forma: quando os Estados se mantêm nos limites da obrigação de *non-refoulement*, resta-lhes menos margem para seleccionar, eventualmente discriminando, do que quando decidem aceitar adicionalmente pessoas com necessidade de protecção, como nos processos de reinstalação ou na facilitação das admissões ao território. Assim, no confronto entre admissões voluntárias e admissões obrigatórias, KIERAN OBERMAN sustenta que parece mais fácil aceitar uma discriminação quando a decisão é discricionária, mas do ponto de vista moral conclui que não haverá diferença de monta entre ambas. Ver KIERAN OBERMAN, «Refugee Discrimination – The Good, the Bad, and the Pragmatic», *Journal of Applied Philosophy*, v. 37 (5), 2020, p. 703.

²⁷ LISA HESCHL, «A Refugee is a Refugee is ... a Refugee? Differential Treatment of Persons in Need of Protection and Non-discrimination Law», *Peace Human Rights Governance*, v. 7(1), 2023, p. 110.

²⁸ Especificamente à Comissão Europeia, que detém o impulso, e ao Conselho, sobre quem recai a competência decisória para a aplicação da Directiva.

Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)²⁹ ou o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas³⁰.

No entanto, parece que aqui a diferenciação se fará com base noutra factor de pertença determinante – a nacionalidade –, o que dilata a margem de abertura para a justificação³¹. No entanto, continuam a ser exigidas razões muito ponderosas para justificar a diferenciação de tratamento com essa base, e a articulação entre discriminação por nacionalidade e discriminação por motivos étnicos ou raciais, embora controversa³², não ficará necessariamente afastada.

Particularmente no contexto da concessão de protecção internacional, é ainda fundamental, não apenas convocar a proibição de discriminação da CIEDR, mas conjugá-la com a proibição de discriminação da Convenção de Genebra. Esta, conjuntamente com o Protocolo de 1967, tem uma vocação de universalidade que é explícita e inequívoca. Importa, não obstante, notar³³ que a doutrina na área do direito internacional em matéria de asilo não está particularmente desenvolvida na forma como a igualdade racial intersecta os direitos dos refugiados. Poderá ser essa, porventura, a razão que leva a que a externalização do controlo migratório³⁴ seja analisada e sindicada mais por recurso às questões jurídico-formais – como a tutela jurisdicional efectiva, o princípio do Estado de direito, entre outras – do que por referência directa ao princípio da igualdade e à não-discriminação em função da raça. Por outro lado, embora a Convenção de Genebra consagre uma proibição de

²⁹ TEDH, *D.H. e Outros c. República Checa*, queixa nº 57325/00, acórdão de 13/11/2007. Diz mesmo o Tribunal de Estrasburgo neste acórdão (§ 176) que nenhuma diferença de tratamento baseada exclusivamente ou de forma decisiva na origem étnica de uma pessoa poderá justificar-se objectivamente numa sociedade democrática contemporânea assente nos princípios do pluralismo e do respeito pelas diferentes culturas.

³⁰ Comité dos Direitos Humanos, *Lecraft c. Espanha*, Comunicação nº 1493/2006, 96.ª sessão, 13-31 Julho de 2009.

³¹ Continuando a seguir CATHRYN COSTELLO e MICHELLE FOSTER, «(Some) refugees welcome...» cit., p. 255, se o nº 2 do artigo 1.º da Convenção («A presente Convenção não se aplica às diferenciações, exclusões, restrições ou preferências estabelecidas por um Estado Parte na Convenção entre cidadãos e não cidadãos») isenta de escrutínio quaisquer normas que estabeleçam um tratamento para cidadãos e outro para não cidadãos, até porque aí o factor para a diferenciação é a própria cidadania, não o factor racial ou étnico, já nada nos autoriza a fazê-lo, numa interpretação quer literal quer sistemática, se o tratamento diferenciado for direccionado a um específico grupo, dentro da categoria mais ampla de não cidadãos.

³² Ver, sobre as dimensões quer doutrinal quer (quase-) jurisprudencial, DAVID FENNELLY and CLÍODHNA MURPHY, «Racial Discrimination and Nationality and Migration Exceptions: Reconciling CERD and the Race Equality Directive», *Netherlands Quarterly of Human Rights* v. 39(4), 2021, pp. 310 e ss..

³³ Com TENDAYI ACHIUME, «Race, Refugees, and International Law»... cit., p. 14.

³⁴ Uma das três dimensões da tríade de estratégias na política de asilo da UE, como referido *supra*.

discriminação na sua aplicação, não oferece uma definição ou circunscrição do que constituiria tal discriminação. É, portanto, essencial a mobilização das diferentes esferas da protecção contra a discriminação do direito internacional dos direitos humanos, nomeadamente as disposições da CIEDR. Também nessa óptica, portanto, quaisquer diferenciações de tratamento terão necessariamente de ter um fundamento objectivo razoável que as justifique, sob pena de serem arbitrárias e, como tal, discriminatórias³⁵. Decompondo: terá de haver uma finalidade legítima na diferenciação no acesso à protecção, por um lado, e a relação entre essa finalidade e o tratamento diferenciado terão de ser avaliados à luz de critérios de proporcionalidade, por outro. E aqui a questão, na expressiva formulação de Meltem Ineli-Ciger³⁶, não é avaliar por que razão terá sido a Directiva activada agora, é avaliar por que razão não o foi anteriormente.

A concessão automática ou facilitada de protecção, através do instituto da protecção temporária, pode apresentar-se como um mecanismo essencial para que os Estados possam garantir o funcionamento do seu sistema de asilo³⁷. Assim, dada a dimensão e escala absolutamente sem precedentes de pessoas deslocadas da Ucrânia, seria em tese admissível uma activação de tal modo excepcional da Directiva, em confronto com vagas anteriores, havendo argumentos em favor de uma diferenciação de tratamento com justificação objectiva e razoável bastante³⁸.

No entanto, parece-nos que há um argumento preponderante nesta análise, que tem que ver com o facto de nem todas as pessoas deslocadas da Ucrânia terem sido recebidas do mesmo modo entre si, também aí se jogando

³⁵ Sobre o tratamento da questão numa perspectiva quer de direito internacional, particularmente à luz da CIEDR, quer de direito da UE, ver SERGIO CARRERA *et al.*, «The EU Grants Temporary Protection...» cit., p. 41 e ss.

³⁶ MELTEM INELI-CIGER «Reasons for the Activation...» cit., p. 68.

³⁷ A Directiva refere-se à protecção temporária como «um procedimento de carácter excepcional que assegure, no caso ou perante iminência de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma protecção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correcto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem protecção».

³⁸ Ver, nesse sentido, ACHILLES SKORDAS, «Temporary Protection and European Racism», in SERGIO CARRERA e MELTEM INELI-CIGER, *EU Responses ... cit., passim*. Já sobre a impropriedade de outros possíveis argumentos que afastassem a comparabilidade de situações, desde o factor geográfico à isenção de vistos, cf. LISA HESCHL, «A Refugee is...» cit., pp. 127 e ss.

o factor da nacionalidade e, principalmente, o factor racial e étnico³⁹. É que pessoas deslocadas genericamente consideradas como não-brancas, e muito particularmente aquelas provenientes ou com ascendência africana, mesmo que residindo regularmente em território ucraniano aquando da invasão, ou população Roma, ainda que de nacionalidade ucraniana, enfrentaram igualmente um tratamento diferenciado.

De acordo com o Grupo de Trabalho de Peritos/as das Nações Unidas sobre Pessoas de Ascendência Africana, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Formas Contemporâneas de Racismo e Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Relacionada, e o Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Migrantes⁴⁰, este tratamento diferenciado existiu no acesso ao território da UE, fosse na gestão dos comboios, autocarros, ou genericamente nos controlos fronteiriços, de modo a impedir ou pelo menos retardar a liberdade de movimentos das pessoas não-brancas em prol da precedência das pessoas brancas. Há também outros relatos sobre retenções na fronteira, medidas de encaminhamento daquelas pessoas para o final das filas de deslocados ultrapassados por todos aqueles que evidenciavam um perfil ucraniano típico, a recusa de entrada nos países vizinhos, a emissão de vistos com prazos mais curtos, condições de acolhimento substancialmente diferentes da restante população proveniente do conflito, etc.⁴¹. Tais situações configuram um tratamento discriminatório directo e são – agora já sem outras ponderações – proibidas, à luz da proibição de discriminação racial.

Voltando à DPT, também aí pode verificar-se, institucionalizada, a relevância do argumento etno-racial. A versão final da Decisão do Conselho que procede à sua activação não seguiu a proposta da Comissão Europeia, que incluía requerentes de asilo no âmbito pessoal de protecção, e menos ainda o apelo da Comissão das Liberdades Civis (LIBE) do Parlamento Europeu

³⁹ Parecendo também usar este tratamento nas fronteiras, enquanto argumento de maioria de razão, em favor da tese de racismo na gestão da protecção internacional na UE, ver CÉLINE PARÉ, «Selective Solidarity? Racialized Othering in European Migration Politics.», *Amsterdam Review of European Affairs*, v. 1 (1), 2022, p. 51.

⁴⁰ Declaração conjunta de 3 de Março de 2022, disponível em <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-un-experts-concerned-reports-discrimination-against-people-african> [consultado a 24/07/2023].

⁴¹ A título de exemplo, ver IVANA KOTTASOVÁ, ‘You are not a refugee.’ *Roma refugees fleeing war in Ukraine say they are suffering discrimination and prejudice*, notícia CNN de 7 de Agosto de 2022, disponível em <https://edition.cnn.com/2022/08/07/europe/ukraine-roma-refugees-intl-cmd/index.html> [consultado a 24/07/2023].

para que ficasse assegurado um âmbito pessoal alargado de protecção e um tratamento não-discriminatório dirigido a todas as pessoas em fuga da Ucrânia⁴². A premência da Decisão no sentido de acudir à escalada de gravidade da situação humanitária nas fronteiras externas da UE terá acabado por atender inevitavelmente às pressões políticas domésticas (de alguns) dos Estados-membros, protegendo-se dessa forma de narrativas nacionalistas e nativistas⁴³.

Assim, a redacção final da Decisão, da responsabilidade do Conselho, concede margem de manobra aos Estados-membros quanto ao âmbito pessoal de aplicação, no sentido de aqueles poderem optar por aplicar ou não aplicar a apátridas e a nacionais de Estados terceiros provenientes da Ucrânia mas que não sejam seus nacionais ou aí beneficiários de protecção internacional, designadamente pessoas com autorização de residência permanente e requerentes de asilo residentes na Ucrânia. Mas esta margem de manobra implica um potencial de inconsistência e mesmo discriminação na sua actuação em relação a não-nacionais ucranianos⁴⁴, como se veio a verificar na execução da Decisão por parte dos Estados-membros.

De qualquer das formas, e ainda que pessoas com necessidade de protecção não estivessem ou viessem a estar, na prática, por decisão de cada Estado-membro, abrangidas pela Directiva, manter-se-iam intocados os direitos relacionados com a possibilidade de pedir asilo / protecção subsidiária, como o direito ao exame individual do pedido, ou genericamente com os direitos humanos das pessoas em causa, como o direito a não sofrer tratamentos desumanos ou degradantes⁴⁵. Dos diversos relatos que vieram a público no rescaldo da invasão e das primeiras transposições das fronteiras externas da União, parece poder inferir-se que estes direitos não foram integralmente respeitados.

A inevitabilidade da diversidade étnica e cultural tem vindo a despertar nativismos um pouco por toda a Europa. A UE como um todo e os

⁴² Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de Março de 2022, sobre a agressão russa contra a Ucrânia, em especial pontos 13 e 14.

⁴³ Nesse sentido, ver DORA KOSTAKOPOULOU, «Temporary Protection...» cit., p. 443.

⁴⁴ SERGIO CARRERA *et al.*, «The EU Grants Temporary Protection...» cit., p. 20 e ss.. No mesmo sentido, ver também JANINE PRANTL e IAN MATTHEW KYSEL, «Generous, but Equal Treatment?...» cit.

⁴⁵ Nesse sentido, MARIANA GKLIATI, «Frontex Assisting in the Ukrainian Displacement – A Welcoming Committee at Racialised Passage?», in SERGIO CARRERA e MELTEM INELI-CIGER, *EU Responses ...* cit., p. 292.

Estados que a constituem são, cada vez mais, palco de inquietações difusas sobre identidades nacionais, coesão social e valores comuns, e os imigrantes vistos como uma ameaça ao seu modo de vida. A vergonha que, historicamente, havia na assunção da etnicidade como peça-chave no discurso das seguranças nacionais, a partir do dealbar do século XXI foi ultrapassada através da estigmatização dos imigrantes, que de conceito sociologicamente neutro passou a comportar uma carga securitária cada vez maior⁴⁶, a que não é alheia, por exemplo, a referência a *imigrante ilegal* por oposição a *estrangeiro indocumentado*⁴⁷.

A importância da componente étnica – e mesmo do racismo⁴⁸ – no processo de securitização das migrações tem sido amplamente discutido, assim como as variáveis que vai assumindo, desde a xenofobia à intolerância religiosa e ao racismo cultural⁴⁹. O tom culturalista é hoje dominante nos discursos e práticas de exclusão de estrangeiros na Europa, e os nativismos crescentes induzem enormes dificuldades ao jogo político ao nível da protecção internacional, como se vê com clareza também a propósito da aplicação prática da Directiva. Repare-se, que, numa perspectiva nacional, há alguns aspectos que também podemos destacar, e que se prendem exactamente com isto.

Os efeitos a nível nacional

A própria sucessão de posições sobre a abrangência pessoal da protecção temporária em Portugal, designadamente através da revisão dos critérios para a concessão de protecção, pode entender-se como sintomática disso mesmo, indiciando um intuito político de acalmar uma vaga recente de discussão política sobre gestão das migrações em Portugal, a qual alcançou igualmente

⁴⁶ Cf. CÉLINE PARÉ, «Selective Solidarity?...» cit., p. 46 e ss.

⁴⁷ ELSPEETH GUILD, *Security and Migration in the 21st Century*, Polity Press, Boston, 2009, p. 14 ss.

⁴⁸ Não podendo aqui deixar de se fazer referência ao conceito de neo-racismo, de ÉTIENNE BALIBAR. BALIBAR refere-se-lhe como um «racismo sem raça», pós-colonial, que se foca nas diferenças culturais e que aflora inevitavelmente nos debates sobre imigração. Os argumentos já não são biológicos, são antes relacionados com os perigos da abolição ou relaxamento de fronteiras, com a incompatibilidade de tradições e estilos de vida, com a perda ou diluição cultural. ÉTIENNE BALIBAR, «Is there a neo-racism?», in ÉTIENNE BALIBAR e IMMANUEL WALLERSTEIN, *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, Verso, Londres, 1991.

⁴⁹ Ver, a este propósito, CÉLINE PARÉ, «Selective Solidarity?...» cit., p. 48.

uma dimensão inédita⁵⁰. Pessoas deslocadas não-ucranianas, como migrantes em situação temporária na Ucrânia, foram inicialmente consideradas no âmbito da protecção temporária⁵¹, com base na margem de manobra de que gozam os Estados-membros pela decisão de activação da Directiva, referida *supra*. Portugal e os Países Baixos⁵² foram, aliás, os Estados-membros mais flexíveis na concessão de protecção temporária a nacionais de países terceiros não-ucranianos deslocados da Ucrânia que não eram titulares de protecção internacional nem tinham residência permanente na Ucrânia antes da guerra, o que constituiu um sinal importante de solidariedade em confronto com outros Estados-membros e que é de louvar. No entanto, esses critérios foram revistos⁵³, identificando-se um alinhamento com os restantes Estados-membros quanto ao âmbito da concessão de protecção temporária a nacionais de países terceiros não-ucranianos.

Por outro lado, verificaram-se algumas variações quanto ao conteúdo de protecção, por confronto com os restantes requerentes e beneficiários de protecção internacional em Portugal⁵⁴. Uma parte significativa dessas variações diz respeito a simplificações ditadas pela própria natureza da protecção temporária, no sentido de aliviar os sistemas nacionais em períodos de afluxo maciço. É o caso da simplificação documental, da previsão de uma melhor articulação inter-institucional, ou outras medidas de natureza procedimental.

Em contrapartida, há algumas alterações que correspondem a opções de natureza substancial. É o caso da possibilidade de cumprir a escolaridade

⁵⁰ A referida discussão política constitui uma reacção a recentes opções de gestão das migrações a nível nacional, designadamente as alterações à Lei de Estrangeiros operadas pela Lei nº 18/2022, de 25 de Agosto, que criaram um novo tipo de visto para procura de trabalho; simplificaram e facilitaram a emissão de vistos para cidadãos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); e eliminaram formalmente a existência de um contingente global indicativo de oportunidades de emprego para efeitos de concessão de visto para actividade profissional subordinada (contingente sem expressão prática desde 2010).

⁵¹ Resolução do Conselho de Ministros nº 29-D/2022, de 11 de Março.

⁵² Dados disponibilizados por CATARINA REIS OLIVEIRA, *Requerentes e Beneficiários de Protecção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2023*, Observatório das Migrações, Lisboa, 2023, disponível em <https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/relatorios-asilo> [consultado a 24/07/2023].

⁵³ Resolução do Conselho de Ministros nº 135/2022, de 28 de Dezembro.

⁵⁴ Sobre o facto de a protecção temporária corporizar, a nível nacional, um meio caminho entre o conteúdo da protecção conferida a requerentes de asilo e o da conferida a beneficiários de asilo e protecção subsidiária, ver JULIA KIENAST *et al.*, «Preferential, Differential or Discriminatory? EU Protection Arrangements for Persons Displaced from Ukraine», in SERGIO CARRERA e MELTEM INELI-CIGER, *EU Responses...*, cit., p. 392 e ss. Isto pode implicar que um requerente de protecção internacional que venha a ser reconhecido como refugiado, através de um exame individual, acabará por beneficiar de uma situação mais vantajosa do que um beneficiário de protecção temporária que se mantenha prolongada e indefinidamente nessa situação.

obrigatória através do ensino à distância facultado por escolas ucranianas para as crianças deslocadas pelo conflito, podendo articular a frequência do sistema de ensino português com o sistema de ensino *online* ucraniano⁵⁵. Ainda no âmbito sócio-educativo, foi igualmente aprovada uma medida⁵⁶ social excepcional, transitória e temporária, abrangendo apenas as crianças deslocadas da Ucrânia e com concessão de protecção temporária, de acordo com a qual se veio admitir a integração de até mais duas crianças por cada sala existente de creches e de centros de actividades de tempos livres, para lá da capacidade autorizada. Esta última medida é particularmente significativa pelo facto de, sendo a oferta da resposta de creche especialmente escassa, e não dispondo as pessoas beneficiárias de protecção internacional de redes familiares que permitam colmatar essa lacuna, a possibilidade de integração das crianças em creche poder fazer a diferença entre os adultos do agregado familiar conseguirem ou não exercer uma actividade profissional.

É de notar que também o alojamento e a questão da habitação continuam a ser um dos principais problemas do acolhimento, não afectando porém todas as pessoas deslocadas do conflito da Ucrânia da mesma forma. O alojamento para aquelas que sejam originárias de países asiáticos ou africanos é um desafio maior do que para aquelas que sejam nacionais ucranianas. Nessa medida, a probabilidade é muito maior de terem estadias mais prolongadas em centros de acolhimento, em vez que disporem de uma habitação individual. Mas é também possível, por exemplo, que pessoas individuais e até autarquias se recusem a alojar nacionais de estados terceiros provenientes da Ucrânia por não se adequarem às expectativas fenotípicas e não se assemelharem aos nacionais ucranianos⁵⁷.

Do mesmo modo, a abordagem do Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP) parece poder considerar-se mais vigorosa no caso da actual vaga de deslocados do conflito na Ucrânia, em relação a outros beneficiários de protecção internacional, na medida em que estes últimos não dispõem de instrumentos especificamente destinados à sua inclusão laboral de iniciativa

⁵⁵ Ver Direcção-Geral de Educação, *Orientações para o acolhimento, a integração e a inclusão de crianças e jovens ucranianos refugiados*, 2022.

⁵⁶ Portaria nº 138/2022, de 8 de Abril.

⁵⁷ GABRIELE DE ÁNGELIS *et al.*, *O acolhimento em Portugal de pessoas deslocadas da Ucrânia*, Policy Brief nº 1 NOVA Asylum Policy Lab, Janeiro 2023, p. 13.

pública, enquanto às pessoas deslocadas da Ucrânia foram disponibilizados serviços e medidas de emprego e formação, em canal directo com os empregadores nacionais⁵⁸

Conclusões

A gestão da crise de 2015-2016 pôs a nu uma série de fragilidades da política comum da UE em matéria de asilo. Essas fragilidades acabaram por justificar apelos à reforma do sistema, que se consubstanciaram nas propostas avançadas pela Comissão Europeia para um novo Pacto para a Migração e Asilo, em 2020.

Creemos que não há razões para considerar que se terá tratado, na resposta à invasão da Ucrânia, de um ponto de viragem na política comum de asilo, há muito reclamado. Tratar-se-á, quando muito, da plena demonstração de que, em 2015/2016, a situação crítica não se referia aos números de chegadas, até aí sem precedentes, mas sim às opções de gestão e operacionalização da política de resposta aos mesmos⁵⁹. Ainda que, do ponto de vista jurídico-normativo, e assumindo o direito à não-discriminação em matéria de protecção internacional um papel relativamente periférico, não haja muitas razões para acreditar que a questão da discriminação possa ganhar um relevo que nunca teve nos órgãos quase-jurisdicionais e jurisdicionais nacionais, supra-nacionais e internacionais⁶⁰, a verdade é que as políticas migratórias estão hoje claramente na linha da frente de opções políticas com uma conformação racializada e discriminatória, sendo o caso da protecção conferida a nacionais ucranianos um exemplo claro da politização do próprio direito em matéria de asilo e protecção internacional⁶¹. Importará, pois, da nossa

⁵⁸ *Idem, ibidem*, pp. 17 e ss.

⁵⁹ Nas palavras MAARTEN DEN HEIJER *et al.*, «Coercion, Prohibition...» cit., p. 28, «the present European crisis is a crisis of refugee policy, not a refugee crisis. The numbers in themselves are not the problem; the way in which the European deals with them is».

⁶⁰ Em sentido diverso, cf. JANINE PRANTL e IAN MATTHEW KYSEL, «Generous, but Equal Treatment?...», cit.

⁶¹ LISA HESCHL, «A Refugee is...», cit., pp. 133 e ss.

perspectiva, trazer o assunto para o debate, independentemente da avaliação positiva que possa e deva ser feita da abertura verificada neste caso concreto⁶².

Nesta óptica, trazer a questão da discriminação para o debate, ou – pelo menos – apontar para o carácter excessivamente discricionário e politizado da concessão de protecção internacional, onde pontua uma manifesta dualidade de critérios, não implica minorizar a bondade ou generosidade da opção concreta nem constitui quanto a esta qualquer tipo de ameaça. Não obstante, a imposição de igualdade de tratamento a situações materialmente iguais pode ter o efeito reverso de nivelar por baixo, ou pelo menos de diminuir o limiar da generosidade outorgada, receio que não podemos desconsiderar⁶³ mas que não deve ainda assim ofuscar outras considerações de ordem jurídico-normativa e de ordem moral.

Começa, de todo o modo, a tornar-se claro que haverá – ou poderá – com alguma probabilidade haver – alguns impactos positivos no sistema resultantes da resposta da União à gestão das entradas de deslocados da invasão da Ucrânia. Há quem⁶⁴ proponha, por exemplo, a identificação de Estados cuja proveniência faça presumir a necessidade de protecção internacional, de forma simétrica à listagem dos países de origem seguros, o que traria uma aceleração na apreciação dos respectivos pedidos, mesmo em tempos não excepcionais, podendo proporcionar alívio aos sistemas de asilo nacionais. Ou quem⁶⁵ aponte para a demonstração da premência de permitir aos requerentes prospectivos a escolha do Estado-membro de destino, de modo a poderem juntar-se às suas famílias, amigos e redes de contacto, como expressamente faz a Decisão do Conselho, abandonando finalmente o princípio segundo o qual requerentes de asilo e refugiados não podem movimentar-se livremente e os chamados «movimentos secundários» devem consequentemente ser dissuadidos e penalizados.

Mas a verdade é que o direito da UE em matéria de asilo tem demonstrado estar em processo de revisão permanente, sempre se esperando que das

⁶² A. SOFIA PINTO OLIVEIRA, «A Ativação da Diretiva...» cit., p. 125.

⁶³ CATHRYN COSTELLO E MICHELLE FOSTER, «(Some) refugees welcome...» cit., p. 268.

⁶⁴ A. SOFIA PINTO OLIVEIRA, «A Ativação da Diretiva...» cit., p. 129.

⁶⁵ SERGIO CARRERA *et al.*, «The EU Grants Temporary Protection...» cit., p. 40.

«discussões aparentemente sem fim»⁶⁶ surja a estabilização de um quadro jurídico que corporize uma resposta coerente da União ao desafio criado pelos movimentos forçados de pessoas⁶⁷, o qual parece cada vez mais difícil em situação de normalidade, atenta a composição do Conselho e a persistência da Comissão Europeia na procura de consenso no seio daquele.

⁶⁶ CÉLINE PARÉ, «Selective Solidarity?...» cit., p. 45 (tradução nossa).

⁶⁷ A. SOFIA PINTO OLIVEIRA, «A Ativação da Diretiva...» cit., p. 128.