



André Ricci de Amorim

O DIREITO DE ASILO

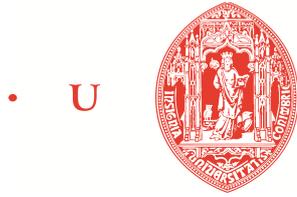
Uma perspectiva da União Europeia sobre um fenómeno global

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Internacional
Público e Europeu

Orientador: Professor Doutor Rui Manuel Gens de Moura Ramos
Junho/2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ANDRÉ RICCI DE AMORIM

O DIREITO DE ASILO

Uma perspectiva da União Europeia sobre um fenómeno global

THE RIGHT OF ASYLUM

A European Union perspective on a global phenomenon

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Internacional Público e Europeu.

Orientador: Professor Doutor Rui Manuel Gens de Moura Ramos

**COIMBRA
2017**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo amor incondicional que me trouxe vida e paz. Além disso, agradeço a oportunidade concedida de estudar na Universidade de Coimbra, realizando um sonho.

Ao meu orientador Professor Doutor Moura Ramos que desde o início mostrou-se disposto em contribuir para o desenvolvimento deste trabalho. Obrigado pela indicação de material de pesquisa e pelo exemplo de profissional que inspira os mais jovens a seguirem os seus passos.

Aos meus pais, Claudio e Giseli, palavras nunca serão suficientes para descrever o quão grato eu sou. Obrigado pelo amor, apoio, carinho, conselhos, educação e todo o sacrifício que fizeram para que hoje eu pudesse entregar este trabalho. Amo muito vocês!

À minha irmã, Aninha, que não importa a idade, será sempre a minha irmãzinha. Obrigado por acreditar nos meus sonhos, por sua amizade e parceria. Sinto-me honrado em ser seu irmão e espero vê-la alçar grandes voos. Amo você!

À Samantha, por mesmo distante estar sempre presente ao meu lado nesses dois anos de curso. Obrigado pelo apoio, cuidado e palavras nos momentos difíceis. Não foi fácil, mas conseguimos! Amo-te!

À minha família conimbricense “*Briosa*”, Daniel Fleming, Fábio Cunha, Mauricio Burger e Zarak Martins. Obrigado pelas conversas, aprendizado, companhia e suporte. Vocês se tornaram verdadeiros irmãos!

Aos refugiados *Karen*, por compartilharem comigo suas histórias em julho de 2013. Obrigado por me ajudarem a ver o mundo de uma forma diferente e, por isso, servirem de inspiração para que eu pudesse começar a estudar o tema ainda durante a licenciatura. Vocês mudaram a minha história, *da blu!*

Aos amigos que fiz durante o mestrado pela ajuda e companhia ao longo do curso.

“Quando eu era um jovem estudante, eu costumava ler livros de História nos quais as guerras sempre pareciam ter um vencedor. Hoje em dia, nas guerras atuais, está cada vez mais claro que ninguém vence. Todos perdem”.

(António Guterres, secretário-geral da Organização das Nações Unidas)

RESUMO

O objeto da presente dissertação é provocar uma reflexão acadêmica sobre as vítimas de deslocamentos forçados no mundo atual sob uma perspectiva europeia. Deste modo, será exposto o desenvolvimento histórico do direito de asilo, dando especial atenção ao principal documento internacional na matéria: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Posteriormente, será analisado como é o sistema de asilo na União Europeia à luz dos tratados, das diretivas, das resoluções e demais documentos comunitários sobre o asilo. Por fim, analisar-se-ão os dados globais e regionais do refúgio, em especial dos países que mais recebem essas pessoas e de onde esse grupo é proveniente. A partir de tais análises, será possível entender os desafios dos refugiados ao chegarem ao país de acolhimento, bem como vislumbrar a importância da integração local no contexto social, econômico e cultural.

Palavras-chave: Deslocamentos forçados; Direito de Asilo; União Europeia.

ABSTRACT

The scope of this dissertation is to provoke an academic reflection on the victims of forced displacement in the present world from a European perspective. In this sense, the historical development of the right of asylum will be exposed, paying particular attention to the most important international document on this subject: the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. Then, it will be analyzed how the asylum system works in the European Union, giving special attention to regional treaties, directives, resolutions and other documents on asylum. Finally, the global and regional data of asylum will be analyzed, especially the major refugee-hosting countries and major source countries of refugees. From there, it will be possible to understand the challenges of refugees when they arrive in the hosting country, as well as to understand the importance of local integration in the social, economic and cultural context.

Keywords: Forced displacement; Right to Asylum; European Union.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Principais países de origem dos refugiados até o meado de 2016	75
Tabela 2. Países que mais acolheram refugiados até o meado de 2016.....	78
Tabela 3. Principais países de origem dos solicitantes de asilo (Out/2015-Dez/2016)	82
Tabela 4. Estados-Membros que mais receberam pedidos de asilo (Out/2015-Dez/2016)	83

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CARFMS – *Canadian Association for Refugee and Forced Migration Studies*
CBSA – *Canada Border Services Agency*
CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
EASO – *European Asylum Support Office*
ELN – Exército de Libertação Nacional
EURODAC – *European Dactyloscopie*
EUROSTAT - Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FEI – Fundo Europeu para Integração dos Nacionais de Países Terceiros
FER – Fundo Europeu para os Refugiados
FRONTEX – Fronteiras Externas (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional)
PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos
SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia
UNRWA – *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – Artigo
Vs. – *Versus* (contra)

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	11
I. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA NO CONTEXTO GLOBAL	15
1.1. Breve Histórico Acerca da Proteção do Indivíduo	15
1.2. A relação entre asilo e refúgio	20
1.3. A Convenção Genebra de 1951 e a concessão do estatuto dos refugiados.....	23
1.3.1. O <i>non-refoulement</i>	24
1.3.2. Proibição de perseguição criminal	27
1.3.3. Temporariedade da concessão do asilo	31
1.3.4. Os critérios para a concessão do estatuto do refugiado.....	33
a) Fundado temor.....	34
b) Perseguição	37
c) Impossibilidade ou ausência de vontade de se valer da proteção do país de sua nacionalidade.....	40
d) Ausência de nacionalidade fora do país de residência habitual	41
II. A POLÍTICA DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA	44
2.1. A política de asilo até o final da década de 1990.....	46
2.2. A política de asilo entre 1999 e 2004	51
2.3. A política de asilo entre 2005 e 2009	58
2.4. A Política de Asilo a partir de 2010.....	61
a) o Regulamento (UE) nº 439/2010	62
b) a Diretiva Qualificação	62
c) a Diretiva Procedimentos	63
d) a Diretiva Acolhimento.....	64
e) O Regulamento Dublin III	65
2.5. As recentes medidas da União Europeia em matéria de asilo	69
a) As Decisões UE	69
b) A Declaração UE-Turquia	71

III. A REALIDADE E DESAFIOS DO ASILO.....	74
3.1. Os aspectos globais do asilo	74
3.2. Os aspectos do asilo na União Europeia.....	81
3.3. Os desafios do refugiado e o estigma social	85
a) As despesas com o refugiado e a competitividade no mercado de trabalho.....	86
b) O risco para a segurança nacional.....	88
3.4. A importância da integração local e as expectativas para o futuro.....	91
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
JURISPRUDÊNCIA.....	107

INTRODUÇÃO

Com o efeito do processo de globalização e, também, do avanço dos meios de transporte, o fenômeno das migrações internacionais que se traduz na possibilidade do indivíduo se deslocar e fixar residência em outro país que não o seu de origem, tornou-se uma realidade típica da sociedade contemporânea, especialmente nos grandes centros urbanos onde já é possível ver nacionais e estrangeiros de diversas partes do globo convivendo num mesmo espaço físico.

Dentre esses estrangeiros, os refugiados e solicitantes de asilo configuram o grupo mais vulnerável. Em meio a conflitos por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou político, o início da trajetória do refugiado é sempre conturbada. A dificuldade em deixar sua terra natal, seu lar, sua rotina e tudo que um dia foi tão comum, agora se torna fundamental para sua sobrevivência, segurança e liberdade. Como se não bastasse isso, muitos acabam sendo vítimas de exploração de traficantes de pessoas e se submetem aos mais diversos tipos de abuso.

Ao contrário do que se poderia pensar, esses homens, mulheres e crianças não estão satisfeitos em deixar seu país de origem, ainda que seja para fixar residência nos chamados “países desenvolvidos”. Percebe-se que, mesmo quando seu país natal está um verdadeiro colapso, a ideia de deslocamento é algo necessário, e, por isso, tais pessoas são designadas como migrantes forçados.

Geralmente, o refugiado logo após deixar o seu país cruza as fronteiras e, antes de seguirem para o país de acolhimento, são recebidos primeiramente em campos de refugiados. Longe de ser o ideal, esses locais cujo caráter é teoricamente temporário acabam sendo a única solução para a proteção imediata. Contudo, dependendo do aprofundamento das razões que motivaram essas pessoas a saírem dos seus países de origem, o tempo de permanência é prolongado e o sofrimento nos precários campos aumenta a cada dia.

De todo modo, vale ressaltar que não é de hoje que se têm relatos de pessoas excluídas e vítimas de perseguição, ao contrário, há registros desde Antiguidade. No entanto, o sentido jurídico do instituto do asilo é consequência da Segunda Guerra Mundial e do período imediato do pós-guerra.

Assim, para tornar mais enriquecedor o objeto de estudo deste trabalho, acreditamos ser fundamental apresentar o desenvolvimento, a história, e as razões que justificam a concessão da proteção internacional. Logo, não seria admissível deixar de mencionar a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que ainda hoje é o documento internacional mais importante em matéria de proteção dos refugiados, que serviu de base, inclusive, para os instrumentos comunitários.

Nesse contexto, a União Europeia, que inspira outras regiões do mundo por sua capacidade de integração e histórico de defesa dos direitos humanos, tem se visto numa situação desafiadora para garantir o cumprimento de normas mínimas comunitárias em matéria de asilo em favor dos milhares de migrantes que foram forçados a deixar o seu país em busca de proteção no exterior.

Além da proteção dos refugiados, ao editarem tais documentos jurídicos, buscou-se evitar que os Estados-Membros da União Europeia julguem de forma discrepante os pedidos de asilo. Todas essas medidas contribuem para a efetiva garantia dos direitos dos refugiados e sua respectiva integração com a cultura local, o que torna menos doloroso todo esse processo de distanciamento do país de origem.

Por essa razão, buscou-se analisar os mecanismos internacionais de defesa desse grupo. O objeto de estudo do primeiro capítulo será a evolução do direito de asilo de acordo com o direito internacional, dando atenção especial para a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Primeiramente, serão analisados à luz da doutrina especializada os conceitos de elementos fundamentais trazidos no texto do referido documento, tais como o princípio do *non-refoulement*, o “fundado temor”, a “perseguição”, bem como o sentido da proibição de perseguição criminal dos refugiados e solicitantes de asilo e a temporariedade da concessão do asilo. Vale reforçar que todos esses elementos, embora cunhados no texto internacional, também são protegidos pela norma comunitária em matéria de asilo.

Ocorre que nem sempre a interpretação e aplicação desses direitos e garantias se dão da forma como se espera. Assim, para elucidar bem a questão, conforme esses elementos forem apresentados ao longo do trabalho, também serão expostos alguns casos concretos julgados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Já o segundo capítulo terá como objeto o desenvolvimento do direito de asilo na especificamente na União Europeia nos últimos 30 anos. Assim, merecerá destaque os importantes instrumentos jurídicos referentes ao assunto, em especial a Convenção de Dublin e seus respectivos Regulamentos, o Tratado de Maastricht, o Tratado de Amsterdam, a Diretiva 2001/55/CE, a Diretiva 2004/83/CE, Diretiva 2005/85/CE, o Tratado de Lisboa, o Regulamento (UE) nº 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, a Diretiva 2011/95/UE, a Diretiva 2013/32/UE, a Diretiva 2013/33/UE, dentre outros.

Por fim, o terceiro capítulo deste trabalho dará importância aos dados oficiais em matéria de asilo tanto em escala global quanto em escala regional, divulgados periodicamente pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia, respectivamente.

A decisão de seguir essa linha deve-se ao fato de acreditarmos que somente assim será possível traçar o perfil dos refugiados, os países onde eles mais se concentram e quais os desafios enfrentados por essas pessoas desde a sua chegada ao país de acolhimento para que, enfim, se possa criar os meios jurídicos necessários para o aperfeiçoamento do sistema de acolhimento dos refugiados.

Além disso, acreditamos que o fornecimento de estatísticas oficiais ao mesmo que embasam os argumentos em prol dessas pessoas, também evitam a “desinformação” que por vezes circunda a nossa sociedade.

Por fim, este capítulo buscará combater alguns estereótipos acerca dos refugiados e solicitantes de asilo, exaltando a criação de uma política de integração local e a importância da interação entre as autoridades do Estado acolhedor, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a sociedade civil.

Portanto, o tema do presente trabalho é atual e de interesse geral, visto que, tem se exigido cada vez mais da comunidade internacional medidas que promovam não apenas a proteção imediata, mas soluções duradouras para essas pessoas.

Deste modo, se mostra fundamental o envolvimento da academia nessa temática principalmente para promover sugestões de aprimoramento do sistema e o esclarecimento da condição jurídica do refugiado que, de fato, diverge do tradicional migrante econômico e em nada tem semelhança com terroristas.

De todo modo, não há aqui qualquer pretensão em esgotar o tema porquanto isso não seria possível dada a sua complexidade. Contudo, esperamos que este estudo contribua para se vislumbrar o que já foi construído até o presente momento e quais os pontos precisam avançar em matéria de asilo, para que seja dada a cada homem, mulher ou criança uma nova oportunidade de gozar dos direitos e liberdades essenciais de uma vida digna.

I. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA NO CONTEXTO GLOBAL

1.1. Breve Histórico Acerca da Proteção do Indivíduo

Ao falar em proteção internacional do indivíduo naturalmente se remete ao instituto do refúgio e do asilo. Etimologicamente, ao analisar a origem da palavra refúgio deve-se remeter ao vocábulo latino *refugium* cujo significado é abrigo ou fuga. Já a palavra asilo tem sua origem no vocábulo grego *asulon*, que carrega a ideia de não apreensão¹. De acordo com o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa a definição do termo refúgio é a retirada de alguém para um local considerado seguro, busca por proteção e abrigo².

No entanto, o sentido jurídico de asilado ou refugiado vai além desta definição e não são poucos os relatos históricos de pessoas excluídas e vítimas de perseguição desde a Antiguidade³.

Em termos históricos, é possível afirmar que os primeiros refugiados deixaram suas casas em razão da perseguição religiosa ou conflitos que surgiram na sociedade em que estavam inseridos⁴. A Bíblia, por exemplo, faz referência aos “estrangeiros deslocados” já existentes naquele período e demonstra como deve ser o tratamento dispensado com essas pessoas: “*Não maltratem os estrangeiros que vivem na terra de vocês. (...); amem os estrangeiros, pois vocês foram estrangeiros no Egito e devem amá-los como vocês amam a vocês mesmos (...)*”⁵.

Na Roma Antiga, o instituto do asilo era usado não apenas vinculado ao caráter religioso. Isso porque o Direito Romano reconhecia a concessão do asilo aos indivíduos

¹ BACAIAN, Livia Elena. *The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union*. In: *Collection Euryopa*, Volume 70, 2011. Disponível em: <<https://www.unige.ch/gsi/files/6614/0351/6348/Bacaiian.pdf>>. Acesso em: 04 Fev. 2017 às 13h33. P. 10.

² HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

³ JAEGER, Gilbert. *On the history of the international protection of refugees*. In: *International Review of Red Cross*, Setembro, Volume 83, nº 843, 2001, pp. 727-738, p. 727. Disponível em: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf>. Acesso em 28 Jan. 2016 às 17h57.

⁴ BACAIAN, Livia Elena. *Op. Cit.* P. 4. Acesso em: 04 Fev. 2017 às 13h58.

⁵ BÍBLIA, Português. *Bíblia Sagrada: Antigo e Novo Testamento. Nova Tradução na Linguagem de Hoje*. Edição revisada e atualizada no Brasil. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 2012. Levítico, 19:33-34.

que não fossem culpados por crimes cometidos e, ainda assim, fossem perseguidas injustamente pelo poder público⁶.

Apesar disso, na Idade Média a concessão do asilo ainda era tremendamente influenciada pela Igreja Católica. Na Inglaterra, por exemplo, não era incomum que o asilo fosse concedido dentro de locais sagrados, nas dependências das próprias igrejas, onde pessoas fugidas da perseguição do Estado invocavam o chamado “direito de santuário” (em inglês, *right to sanctuary*). Contudo, foi nesse mesmo período que o asilo deixou de ser competência exclusiva da igreja e tornou-se gradualmente de competência do poder civil⁷.

Já na Idade Moderna, por sua vez, o termo “refugiado” era utilizado para se referir aos calvinistas perseguidos nos Países Baixos e, posteriormente, foi usado pela Inglaterra para se referir aos huguenotes provenientes da França⁸.

Todavia, foi no período Contemporâneo que passou a existir efetivamente a preocupação na proteção internacional aos indivíduos que sofriam com perseguições e violações graves de direitos básicos. Nesse sentido, ainda que de forma discreta a concessão desta proteção passou a fazer parte da pauta de discussão dos Estados Europeus após a Primeira Guerra Mundial quando fundaram a Sociedade das Nações, em 28 de junho de 1919, também conhecida como Liga das Nações.

Logo de início, viu-se que além de assegurar a paz mundial também era necessário minimizar os danos deixados pelo referido conflito e encontrar uma forma de proteger as vítimas que se encontravam num verdadeiro limbo jurídico e social.

Nesse período, as alterações geográficas dos Estados recém-criados fez surgir um grande número de apátridas e cerca de 1,5 milhões de refugiados e deslocados internos, espalhados por vários países europeus e abandonados por seus Estados de origem⁹. No campo econômico, político e social, a Europa estava sofrendo com a falta de empregos, a fome e a miséria, o poder público fragilizado e, principalmente, a adoção de medidas restritivas aos migrantes, criando verdadeiramente, nas palavras de Noronha Rodrigues, uma “fortaleza europeia”¹⁰.

⁶ NORONHA RODRIGUES, José. A história do direito de asilo no Direito Internacional. *In*: O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária – Coleção Formação Inicial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, Setembro/2016, pp. 61-101. P. 65.

⁷ *Ibidem*. Pp.66-67.

⁸ CIERCO, Teresa. A instituição de asilo na União Europeia. Coimbra: Almedina, 2010. P.24.

⁹ *Ibidem*. Pp. 26-27.

¹⁰ NORONHA RODRIGUES, José. *Op. Cit.* Pp. 69-70.

Nas palavras de Cierco, foi nesse cenário que surgiu a primeira agência internacional de proteção aos “refugiados”:

O Pacto da Sociedade das Nações não teve em conta o problema dos refugiados do pós-guerra e não instituiu nenhum mecanismo para combater o fenómeno. Só em Agosto de 1921, depois de uma conferência dedicada a este tema, convocada por organizações humanitárias, é que a Sociedade das Nações decidiu nomear um Alto Comissário para os Refugiados. A responsabilidade coube ao Dr. Fridtjof Nansen, representante da Noruega na Sociedade das Nações que, desde de 1919, dirigia em nome deste organismo a repatriação de prisioneiros de guerra de 26 países, principalmente do Sudeste da Europa e da Rússia. As suas funções consistiam em definir o estatuto legal destes prisioneiros, organizar o seu repatriamento ou a sua “distribuição” por países aptos a recebê-los e prestar-lhes assistência com a colaboração de agências filantrópicas¹¹.

Na busca pela proteção aos indivíduos vítimas desse evento, a Liga das Nações definiu que “refugiados” eram todas as pessoas consideradas em situação de perigo, caso retornassem ao seu país de origem. Mister se faz destacar que originalmente essa organização focou sua atenção nos refugiados russos surgidos após a Revolução Russa de 1917 e nos indivíduos oriundos do antigo Império Otomano, porém foi aos poucos ampliando a lista de nacionalidades que também poderiam ser considerados refugiados, passando a incluir, por exemplo, assírios, turcos, gregos, arménios, espanhóis, judeus austríacos e alemães¹².

Apesar dos esforços empreendidos pela Liga das Nações, tal organização fracassou em seu intento e um conflito ainda maior não pode ser evitado: a Segunda Guerra Mundial, cujo resultado foi ainda mais devastador, fazendo surgir um número até então nunca reportado de pessoas em situação de risco carentes de proteção internacional. Para o historiador Aquino as consequências desse combate foram impressionantes, sendo possível fazer a seguinte constatação:

Além das enormes perdas materiais e humanas – calcula-se em 50 milhões de mortos, sem contar milhares de feridos e mutilados –, a guerra acarretou tantas modificações que alguns historiadores consideram revolucionários os efeitos do conflito¹³.

¹¹ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 27.

¹² *Ibidem.* P. 33.

¹³ AQUINO, Rubim *et al.* História das sociedades - das sociedades modernas às sociedades atuais. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 2007. P. 442.

Vale ressaltar que, durante este período, similar ao número de mortos na Guerra, destaca-se também o número de pessoas deslocando-se internamente na Europa em busca de um local seguro para estabelecer residência e fugir dos perigos iminentes – cerca de 40 milhões de pessoas¹⁴.

Com o fim da Liga das Nações, a comunidade internacional carecia primeiramente de restabelecer – ou criar, como alguns sugerem – uma nova organização que fosse capaz de promover efetivamente a paz e cooperação entre os Estados, a fim de evitar novos confrontos como àqueles ocorridos nos anos pretéritos. Assim, criou-se a Organização das Nações Unidas (ONU), cujo objetivo era impedir a eclosão de uma nova guerra, bem como buscar soluções que diminuíssem os efeitos do recente conflito.

Superada a fase de instituição de uma nova organização internacional, notou-se que a questão dos refugiados continuava a se agravar mesmo no período do pós-guerra. Desse modo, a ONU criou uma agência permanente voltada ao atendimento dessas pessoas: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja atribuição era coordenar projetos para proteção imediata das vítimas dos recentes acontecimentos ocorridos na Europa, buscando sempre soluções em longo prazo para seus problemas¹⁵.

Na busca pela proteção dos direitos dos refugiados, alguns instrumentos internacionais passaram a refletir essa preocupação da comunidade internacional, como foi o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 10 de dezembro de 1948¹⁶. No entanto, Goodwin-Gill e McAdam ressaltam que a DUDH não foi suficiente para garantir a proteção dos refugiados, pois os Estados não demonstraram em ações práticas a intenção de assumir uma obrigação moral no que tange a esta questão¹⁷.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 45. Importa mencionar que já no esboço de fundação da ONU e consequentemente do ACNUR, um embrião deste último já existia desde 1943: a Administração das Nações Unidas para Auxílio e Restabelecimento (ANUAR ou UNRRA, em inglês), cujas forças eram voltadas ao repatriamento dos refugiados vítimas da guerra. Posteriormente, em julho de 1947, com o intuito de substituir a ANUAR, criou-se a Organização Internacional para os Refugiados (OIR). Sobre isso ver: NORONHA RODRIGUES, José. *Op. Cit.* Pp. 74-75.

¹⁶ O Artigo 14(1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948, informa que “*toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo noutros países*” (UNESCO. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 01 Jun. 2017 às 19h05).

¹⁷ GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in International Law*, 3ª Edição, Coleção Clarendon Paperbacks. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007. P. 172.

Por outro lado, ainda que a fala dos autores desperte estranheza, de fato, percebeu-se logo nos primeiros anos da criação do ACNUR que a efetiva proteção aos refugiados não seria possível enquanto não se definisse os critérios para a concessão do asilo em nível global¹⁸. Nesse contexto, seguindo a convocação da Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução nº. 429 V), foi aprovada pela Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual se definiu quais as condições devem ser preenchidas pelos indivíduos para que recebam asilo no exterior e atualmente é o baluarte nesta matéria.

De fato, a referida Convenção pode ser considerada um marco no século XX, porém o alcance dessa proteção era limitado uma vez que ao definir quem seria considerado refugiado o texto trazia em seu âmago uma reserva geográfica e temporal que na prática se aplicava apenas aos cidadãos europeus¹⁹.

Na medida em que os anos se passavam e novos conflitos surgiam, a definição de refugiados tornou-se extremamente oblíqua, pois alcançava somente as vítimas dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951²⁰. Deste modo, com o objetivo de redefinir o termo e acabar com a limitação geográfica e temporal que se faziam presentes, firmou-se o Protocolo de Nova York de 1967²¹.

Cançado Trindade pontua que desde então a atuação do ACNUR passou a se sustentar em três pilares para garantir a proteção aos refugiados: primeiramente, a previsão de conflitos; em seguida, a emissão de alerta imediato; e, por fim, a busca por soluções posteriores²².

¹⁸ Apesar de ser possível estabelecer critérios para a concessão do asilo, cumpre ressaltar que até os dias atuais nenhum instrumento internacional foi capaz de elaborar uma definição deste instituto em nível global. Sobre a definição universal de asilo ver: CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 15; GRAHL-MADSEN, Atle. *Territorial Asylum*. Estocolmo: *Almqvist & Wiksell International*, 1980. P. 50.

¹⁹ Nos termos de seu Artigo 1º(2), o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: "(...) *temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele*" (ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 03 Fev. 2017 às 17h03).

²⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto *et al.* As Três vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana. San José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. Pp. 267-268.

²¹ ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 03 Fev. 2017 às 17h03.

²² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto *et al.* *Op. Cit.* P. 86.

Nessa toada, o autor afirma que a primeira delas, ou seja, a previsão de conflitos está no sentido de prever situações que podem gerar fluxos de refugiados. A segunda consiste na emissão de alerta a partir do momento em que é possível identificar no panorama mundial que os conflitos não resolvidos desencadearam conflitos armados ou perseguições generalizadas e, por isso, iniciar-se-ão os fluxos de refugiados e deslocados internos que carecerão de proteção imediata. Por fim, a busca por soluções posteriores duradouras refere-se ao momento em que existe certeza de que os direitos humanos no país outrora em conflito ou instável estão sendo garantidos, sendo então possível providenciar o retorno voluntário e seguro dos refugiados²³.

1.2. A relação entre asilo e refúgio

Nos países anglófonos os indivíduos que buscam a proteção de um Estado por sofrer perseguição em virtude do seu sexo, grupo étnico, religião ou nacionalidade, por exemplo, são entendidos pela doutrina como pessoas no exercício do seu *right of asylum*, dando a entender que esses migrantes buscam pelo asilo e, por isso, os termos podem estar associados. Em francês, uma das línguas oficiais da ONU, a expressão utilizada para exprimir esta ideia de proteção internacional é *droit d'asile*.

Nesse sentido, o termo asilo quando empregado no contexto europeu trata-se de uma concessão de proteção ao indivíduo em perigo, ao passo que “refugiado” é a situação jurídica de alguém que foge de seu país. Portanto, é possível extrair que asilo é o que o refugiado busca, ou seja, a proteção enquanto durarem as razões que o levaram a deixar seu país de origem²⁴.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Noronha Rodrigues afirma que o asilo seria a “*autorização legal de entrada num país, estado/nação, é a permissão de estadia anuída a alguém (refugiado), que se viu obrigado a fugir de sua terra natal para, noutra, iniciar em segurança vida nova, longe das perseguições, da intolerância e da guerra*”²⁵.

Para reforçar a ideia da expressão “direito de asilo”, trazemos o exemplo português, no qual considera o direito de asilo um direito fundamental previsto no Artigo

²³ *Idem.*

²⁴ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 15.

²⁵ NORONHA RODRIGUES, José. *Op. Cit.* P. 65.

33, nº8 da Constituição da República Portuguesa²⁶. Ao analisar o referido dispositivo, Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram haver três dimensões:

a) uma dimensão internacional, enquanto direito dos Estados a acolher e dar refúgio a quem seja perseguido ou ameaçado de perseguição por outro Estado; b) uma dimensão pessoal enquanto direito subjectivo do perseguido a obter refúgio e asilo noutro Estado e a não ser remetido para o país de onde provém; c) uma dimensão constitucional objectiva, enquanto meio de protecção dos valores constitucionais da “democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana”²⁷.

Além disso, vale frisar que os termos estão tão próximos que o próprio Tratado da União Europeia, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) não mencionam a palavra “refúgio”, mas sim “asilo” quando se referem à concessão de protecção internacional àqueles que necessitam e serve, portanto, para reforçar a nomenclatura “direito de asilo”.

Na sua finalidade, os termos “asilo” e “refúgio” remetem a mesma ideia, qual seja: proteger a pessoa humana de um risco elevado seja por perseguição ou outra violação de direitos humanos. Contudo, apesar de se optar por uma interpretação que coaduna com a visão comunitária do instituto, seria imprudente não mencionar outros sistemas normativos que consideram os termos originariamente distintos.

Na América Latina, por exemplo, o termo “asilo” e “refúgio” não possuem a mesma natureza jurídica. Isto se dá em razão da influência de tratados e convenções regionais, em especial o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 23 de janeiro 1889 e pela Conferência de Havana, de 20 de fevereiro 1928, que já tratavam do direito de asilo como um instituto jurídico singular. Nesse mesmo sentido, o instituto do refúgio também passou a ser tratado de forma especial, porém sua influência foi convencionalmente mundialmente quando passou a ser objeto de compromissos internacionais que ultrapassaram as fronteiras Latino-Americanas (Convenção de Genebra de 1951 e o

²⁶ O referido artigo informa que: “*É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana*”.

²⁷ GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. Pp. 535-536.

Protocolo Adicional de 1967)²⁸. Portanto, a proteção aos perseguidos no âmbito latino adota dois sistemas distintos, ou seja, um regional e outro universal.

Na perspectiva do professor belga Jean Yves Carlier, essa distinção deve ser ainda maior, ou seja, não se pode admitir a confusão dos institutos do asilo e do refúgio. O autor entende que o indivíduo que preenche os critérios de refugiado terá o asilo concedido automaticamente. Em sentido diverso, a concessão do asilo é discricionária, ou seja, só será concedido ao indivíduo quando o Estado acolhedor entender que o deve fazer²⁹.

No entanto, para facilitar a didática deste trabalho, optou-se pela adoção da nomenclatura “direito de asilo”, pois coadunamos com os instrumentos jurídicos internos e comunitários em matéria de deslocamento forçado, bem como o entendimento doutrinário citado acima de que o asilo é o mais adequado neste trabalho justamente por exprimir a ideia de uma proteção almejada pelo refugiado.

A proposito, mister se faz destacar que o Estatuto dos Refugiados de 1951 não atribui a qualidade de refugiado ao interessado, ou seja, não é porque houve o reconhecimento formal do indivíduo como refugiado que o solicitante passou a ser refugiado. Na visão de Cierco é possível concluir que mesmo antes do reconhecimento formal existem pessoas que já se encontram na condição de refugiado e, portanto, o referido Estatuto serve para constatar essa realidade³⁰. Já a perspectiva de Goodwin-Gill e McAdam se encontra na linha de que uma pessoa se torna refugiada no momento em que ele ou ela satisfaz a definição na Convenção de Genebra de 1951, cuja natureza do reconhecimento é declaratória e não constitutiva³¹. De todo modo, entendemos que

²⁸ Para ilustrar essa questão, têm-se o exemplo do Brasil no qual o Supremo Tribunal Federal deste país ao entender que “asilo” e “refúgio” guardam conceitos jurídicos distintos se manifestou no sentido de que o *status* de asilado não impede a extradição, a menos que o pedido do Estado estrangeiro se baseie em crime político ou de opinião e/ou se trate de uma tentativa dissimulada de extradição política (Extradição nº 232 segunda, Relator: Ministro Victor Nunes, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/1961, DJ 17-12-1962; e Extradição nº 524, Relator: Ministro Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 31/10/1990, DJ 08-03-1991). De forma diversa, os Artigos 33 e 34 da Lei Federal brasileira 9.474/97 demonstram que a mera solicitação do reconhecimento da condição de refugiado suspende, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, seja em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos alegados para a concessão de refúgio e uma vez reconhecida esta condição, este(s) será(ão) arquivado(s), bem como aqueles eventualmente existentes referentes à entrada irregular do refugiado no Brasil.

²⁹ CARLIER, Jean Yves. *Réfugiés Refusés: a propos du Projet de loi n° 689/1 apportant des modifications en ce qui concerne notamment les réfugiés à la loi du 15 décembre 1980*. Bruxelas: RDE, 1986. P. 146.

³⁰ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P.19. Apesar disso, entendemos que enquanto não houver o reconhecimento formal da condição de refugiado o mais correto é a utilização do termo “solicitante de asilo” uma vez que existem solicitações apresentadas que não são aprovadas justamente porque o requerente não consegue provar que se encaixa no conceito de refugiado da Convenção de Genebra de 1951.

³¹ GOODWIN-GILL, Guy S; MCADAM, Jane. *Op. Cit.* P. 51.

“refugiado” é uma condição em que o indivíduo se encontra em caráter temporário, ou ao menos deveria ser.

Cierco aponta que *a priori* o “direito de asilo” pertence única e exclusivamente ao Estado, cabendo a este a concessão ou não de asilo a quem solicita, porém sendo assegurado ao indivíduo o direito de não expulsão para países onde a vida e a liberdade possam ser ameaçadas (princípio do *non-refoulement*, a ser abordado a seguir). Ainda de acordo com a autora, não seria correto imaginar um direito de asilo absoluto que possa ser gozado pelo indivíduo, pois “*nenhum texto internacional obriga o Estado a receber no interior das suas fronteiras um refugiado que não deseje*”³².

Ocorre que a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao analisar a Carta de Direitos Fundamentais deste bloco, afirma que o Artigo 18 garante o direito de asilo, indo além do mero direito de procurar asilo³³.

Conforme os ensinamentos dos ilustres doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, “*a lei não está impedida de ampliar a concessão de asilo a outros casos; o que não pode é deixar de garantir particularmente os casos constitucionalmente garantidos, não podendo então o asilo ser recusado se verificadas as respectivas condições*”³⁴.

De todo modo, nota-se que os conceitos de asilo e refúgio estão interligados e que sua concessão se baseia no compromisso entre os Estados signatários da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, bem como nas legislações internas que podem ampliar os critérios para o seu reconhecimento.

1.3. A Convenção Genebra de 1951 e a concessão do estatuto dos refugiados

Na prática, quando o refugiado chega num Estado parte não significa que este garantirá o exercício do seu direito de solicitar a asilo. Hathaway e Foster salientam que ultimamente muitas regras domésticas e regionais restringem a escolha individual dos solicitantes de asilo³⁵.

³² CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 16 e P.71.

³³ UNIÃO EUROPEIA. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Manual de Legislação Europeia Sobre Asilo, Fronteiras e Imigração (Edição 2014). Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014. P. 47.

³⁴ GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. *Op. Cit.* P. 536.

³⁵ HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status – 2ª Edição.* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2014. P. 30.

Por outro lado, não há dúvidas de que a Convenção de Genebra de 1951 foi inovadora ao trazer os critérios globais para a concessão de proteção aos indivíduos que se encontrarem em situação de risco. Nesse sentido, alguns pormenores deste instrumento jurídico merecem atenção, em especial, os aspectos que tidos como inderrogáveis ou incontestáveis.

1.3.1. *O non-refoulement*

O primeiro ponto é o princípio do *non-refoulement*, que informa não ser possível que o refugiado ou solicitante de asilo seja transferido para o seu país de origem ou de residência habitual enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, pois o intuito dos Estados signatários da Convenção de Genebra de 1951 deve ser a acima de tudo proteger o indivíduo de maus tratos, tortura ou penas desumanas e degradantes. Tal princípio foi delineado pela primeira vez no ano de 1928 no Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios e atualmente constitui um princípio geral do direito internacional de proteção dos refugiados e dos direitos humanos assegurado nesta Convenção, em seu Artigo 33(1) *in verbis*:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas³⁶.

Goodwin-Gill e McAdam ressaltam que o *refoulement* assume caráter próprio e não pode ser confundido com a expulsão ou deportação, processos mais formais pelo qual um estrangeiro pode deixar o Estado voluntariamente ou ser removido à força³⁷.

Por outro lado, apesar dessa repulsão ser vedada é importante pontuar que a aplicação do *non-refoulement* não é ilimitada. Tal entendimento pode ser extraído a partir do Artigo 33(2) da Convenção de 1951 que informa não ser possível invocar o benefício quando o refugiado for considerado perigoso para a segurança do país no qual esteja ou ser

³⁶ ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 14 Mar. 2017 às 19h11.

³⁷ GOODWIN-GILL, Guy S; MCADAM, Jane. *Op. Cit.* P. 201.

condenado por crime grave com sentença transitada em julgado, passando a representar um risco para a segurança local.

Nesse sentido, o jurista brasileiro Jacob Dolinger defende que somente será admitida a saída compulsória do refugiado através do instituto da expulsão, caso este traga risco para a segurança nacional ou ordem pública, garantindo, contudo, o direito do refugiado se defender e tempo suficiente para encontrar outro país que queira abrigá-lo. Neste mesmo sentido, o jurista defende ainda que tal fato não ocorrerá caso o país receptor não esteja em condições de garantir sua vida ou liberdade em virtude de sua nacionalidade, religião, raça, vinculação a determinado grupo social ou opinião política³⁸. No contexto europeu, Cierco afirma que:

As medidas adoptadas pelos Estados em defesa do seu interesse legítimo de controlo da imigração irregular, colide muitas vezes com a possibilidade dos refugiados procurarem protecção. As medidas de fiscalização fronteiriça, como o controlo nas portas de desembarque e a bordo dos aviões, juntamente com os requisitos de visto, impede o acesso dos requerentes de asilo ao procedimento de determinação do estatuto e, conseqüentemente, resulta no seu reenvio para situações onde sua vida e liberdade estão em perigo. Estas medidas são adoptadas em vários países da Europa Ocidental (França, Alemanha, Holanda, Noruega e Espanha). Apesar instrução administrativa incluir formalmente disposições especiais para os requerentes de asilo, na prática, estas não são, por vezes, observadas. O risco de reenvio para países de origem aumenta igualmente com as deficientes condições de interpretação e de tradução, as dificuldades de acesso a apoio jurídico e a falta de informação preliminar relativa aos procedimentos de asilo³⁹.

Não se pode deixar de mencionar que além deste princípio ser consagrado na Convenção de Genebra de 1951, outros instrumentos jurídicos internacionais também o fizeram, tais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966 (o PIDCP não menciona o *non-refoulement* de forma expressa, mas afirma ser garantido o direito à vida e veda a aplicação de tortura e outras penas ou

³⁸ DOLINGER, Jacob. Direito Internacional Privado: parte geral. 9ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. P. 243. Acerca do termo "segurança nacional" Goodwin-Gill relembra que nem o referido termo nem o "perigo para a segurança nacional" são definidos na Convenção de Genebra de 1951, embora existam algumas exceções em legislações recentes quando relacionam, por exemplo, a segurança nacional com o risco de terrorismo. De todo modo, o autor ressalta que em alguns Estados, a legislação específica sobre mecanismos que visam garantir a segurança nacional e o próprio funcionamento das agências nacionais responsáveis por sua implementação podem indicar questões específicas que preocupam as autoridades estatais encarregadas de preservar a segurança. Isto pode, por sua vez, dar uma indicação dos tipos de atividades que os Estados visam coibir e permitir que se possa inferir qual é o sentido do termo "perigo para a segurança" (GOODWIN-GILL, Guy S. *Op. Cit.* P. 236).

³⁹ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 78.

tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes) e a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, de 10 de dezembro de 1984⁴⁰.

Cierco lembra que o Comitê Executivo do ACNUR concluiu que este princípio deve ser aplicado “*quer nas fronteiras, quer no interior do território dos Estados, a todos aqueles que podiam estar sujeitos a perseguição se reenviados para o seu país de origem, independentemente de terem sido ou não formalmente reconhecidos como refugiados*”⁴¹.

Na Europa, cumpre salientar que o benefício do *non-refoulement* merece ser analisado com mais atenção, uma vez que é tratado a nível supranacional, conforme estabelecido na Diretiva 2004/83/CE (a ser analisada no próximo capítulo deste trabalho). Por ora, o que se interessa mencionar é que este princípio não poderá ser derogado quando suscitado nos moldes do Artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)⁴². O caso *Saadi vs. Itália* abordou bem a questão quando o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) foi acionado para manifestar sua interpretação do referido dispositivo jurídico sobre a obrigação de não repulsão de solicitantes de asilo na União Europeia⁴³.

Nassim Saadi, cidadão tunisiano e residente em Milão acionou o TEDH em razão de sua eventual expulsão para a Tunísia, local onde alega ter sido condenado em 2005 a 20 anos de prisão mesmo diante de sua ausência por, de acordo com as autoridades tunisianas, fazer parte de uma organização terrorista que atua no exterior, bem como por promover a incitação ao terrorismo. Ao saber disso, Saadi solicitou asilo perante as autoridades italianas que posteriormente negaram provimento.

⁴⁰ Sobre o PIDCP, os Artigos 6º e 7º merecem atenção e o texto integral se encontra disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>. Acesso em: 28 Mar. 2017 às 09h47. Já a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis informa no Artigo 3º que “*nenhum Estado parte expulsará, entregará ou extraditará uma pessoa para um outro Estado quando existam motivos sérios para crer que possa ser submetida a tortura*”. O texto integral se encontra disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-conv-contratortura.html>>. Acesso em: 28 Mar. 2017 às 10h37.

⁴¹ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 79.

⁴² COSTELLO, Cathryn. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016. P. 179. Ademais, cumpre informar que o Artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem traz a seguinte redação: “*Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes*” (UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 14 Mar. 2017 às 22h07).

⁴³ Referente ao caso *Saadi vs. Itália* (37201/06) julgado pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos em 28 de fevereiro de 2008. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["829510"\],"itemid":\["001-85276"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>. Acesso em: 14 Mar. 2017 às 14h07.

Além disso, o Ministro da Administração Interna italiano (em italiano, *Ministro dell'Interno*) determinou sua deportação com base na lei italiana de combate ao terrorismo cujo ato foi motivado com base no processo instaurado na Tunísia no qual demonstrava que o requerente tinha um papel ativo na organização terrorista. Logo, as autoridades italianas entenderam ser possível a retirada compulsória de *Saadi*, pois havia garantia da Tunísia de que o Artigo 3º da CEDH seria assegurado.

Vale ressaltar que esse dispositivo já havia sido anteriormente interpretado pelo TEDH no sentido de proibir o regresso ou a extradição de indivíduos para Estados nos quais se deparasse um risco real de tortura, tratamento desumano ou degradante. No caso em questão o TEDH entendeu que embora as autoridades tunisianas informassem que não haveria a aplicação de penas degradantes ao solicitante de asilo, o Tribunal considerou que a mera existência de proibições internas de tortura e maus-tratos não era suficiente para garantir a proteção adequada dos direitos de Saadi conforme o Artigo 3º da CEDH, uma vez que fontes fidedignas declararem que as práticas apesar de formalmente proibidas eram praticadas ou toleradas pelo Estado receptor.

Portanto, esse caso serviu para que o TEDH reafirmasse unanimemente a jurisprudência existente acerca do *non-refoulement* já que se entendeu haver um risco de submeter o solicitante a tratamento degradante caso fosse deportado. Ademais, o Tribunal salientou que a participação no terrorismo não afeta os direitos absolutos de um indivíduo nos termos do Artigo 3º da CEDH.

Em congruência com esse entendimento, Costello informa que os diversos casos julgados pelo TEDH contribuíram para a proteção dos refugiados na Europa, pois dentre outras explicações, esclareceu que a obrigação de não afastamento pode surgir independentemente da ameaça ser perpetrada por agentes estatais ou privados⁴⁴.

1.3.2. Proibição de perseguição criminal

Não é possível negar que os Estados são soberanos para promover a detenção de nacionais e estrangeiros que infriam suas regras internas. Contudo, o exercício desse poder deve ser analisado com atenção quando refugiados e solicitantes de asilo. Nesse sentido, a segunda inovação trazida pela Convenção de Genebra de 1951 foi a proibição de

⁴⁴ COSTELLO, Cathryn. *Op. Cit.* P. 185.

perseguição criminal ao indivíduo que entre ou se encontre em situação migratória irregular no Estado onde apresenta a solicitação de asilo. O Artigo 31(1) da Convenção diz que:

Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares⁴⁵.

Tal garantia se deve ao fato de evitar a criminalização dos refugiados que ao deixarem o seu local de origem geralmente não conseguem cumprir os trâmites administrativos para entrar noutro Estado (solicitação de passaporte, visto de entrada, etc.). Assim, não é incomum que essas pessoas estejam sem qualquer documento de identificação ou portem documentos falsos quando abordados nas fronteiras. Portanto, o que se faz neste caso é mitigar a conduta do refugiado e a consequência para o seu ato, porém sem estabelecer uma punição que crie obstáculos ou impeça que o pedido de asilo seja considerado. Deve-se considerar que geralmente o refugiado não tem muito tempo para planejar a sua fuga e esta conduta foi uma medida desesperada de preservar sua vida.

Acerca dessa questão, Hathaway salienta que a Convenção de Genebra de 1951 não estabelece a entrada regular do indivíduo como requisito para a análise do pedido de reconhecimento da condição de refugiado⁴⁶.

No entanto, a condição para que não haja essa sanção aos solicitantes de asilo pode gerar dúvida justamente por não trazer claramente o conceito de “*sem demora às autoridades*” e “*razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares*”. A doutrina especializada no estudo do tema entende que não se pode interpretar essa parte do Artigo 31 de forma absoluta e restritiva. Hathaway entende a não apresentação imediata pode ocorrer por diversos fatores, tais como o desconhecimento do solicitante e/ou o medo de sofrer algum tipo de perseguição dos agentes do Estado⁴⁷. Deste modo, trata-se de uma questão que dependerá da casuística.

⁴⁵ ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 25 Mar. 2017 às 13h43.

⁴⁶ HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991. P. 51.

⁴⁷ *Ibidem*. P. 55.

De fato, a interpretação do Artigo 31(1) da Convenção é muito delicada, pois se por um lado os Estados não podem simplesmente derogá-lo, por outro há quem defenda a adoção de medidas rígidas para desencorajar a migração irregular. Nesse sentido, é importante ressaltar que esse benefício é restrito ao refugiado que busca proteção internacional, não podendo ser suscitado pelos migrantes econômicos e ambientais, por exemplo.

Diferentemente da teoria, tem-se observado que diante do grande fluxo migratório recente, muitos refugiados que chegam em situação irregular não recebem o tratamento de acordo com a Convenção de Genebra e ao cruzarem as fronteiras são detidos e mantidos em campos de contentores⁴⁸.

Goodwin-Gill e McAdam reforçam que em caso de aumento do fluxo migratório, ainda assim o princípio contido no artigo 31 da Convenção de Genebra de 1951 continuará a ser aplicado, embora, na prática, alguns Estados tendam a criar campos contentores como solução interina enquanto decidem se procedem na repatriação ou no reassentamento em terceiro país⁴⁹. Costello ressalta que a despeito de parte da doutrina considerar que apenas as sanções penais são excluídas, outra parte significativa dos especialistas em migrações considera que pelo menos algumas formas de detenção devem ser igualmente proibidas como forma de punição⁵⁰.

O caso *Qurbani vs. Alemanha*, julgado pelo TJUE ilustra o quão difícil pode ser a interpretação do referido dispositivo. Nesse episódio, o solicitante de asilo entrou e permaneceu em território alemão de forma irregular portando um passaporte falsificado e ao ser flagrado em tal prática solicitou o reconhecimento da condição de refugiado. Assim, as autoridades alemãs levaram o caso ao tribunal local tentando promover a punição do solicitante pela prática citada.

O Tribunal de *Bamberg*, em sede de reenvio prejudicial, questionou o TJUE se: 1) a isenção de sanções prevista no artigo 31 da Convenção de Genebra de 1951 inclui também, além da sua redação, a falsificação de documentos mesmo que este documento não seja necessário para dar entrada na solicitação de asilo (no caso, um passaporte falsificado apresentado a um policial quando da entrada por via aérea na Alemanha)? 2) O

⁴⁸ VIANA, Joana Azevedo. Refugiados na Hungria vão ser presos em campos de contentores nas fronteiras. Expresso, 10 Fev. 2017. Disponível em: <<http://expresso.sapo.pt/internacional/2017-02-10-Refugiados-na-Hungria-vao-ser-presos-em-campos-de-contentores-nas-fronteiras>>. Acesso em: 27 Mar. 2017 às 11h38.

⁴⁹ GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *Op. Cit.* P. 465.

⁵⁰ COSTELLO, Cathryn. *Op. Cit.* Pp.283-284.

uso de contrabandistas de pessoas exclui o recurso ao referido artigo? 3) O referido benefício poderia ser suscitado mesmo quando o interessado não tenha vindo diretamente do país que sofreu perseguição, uma vez que o interessado entrou em primeiramente por outro Estado-Membro (Grécia) de onde seguiu para outro Estado-Membro onde pede asilo (Alemanha)?

Infelizmente, os questionamentos referente a interpretação do Artigo 31 não puderam ser solucionados nesse caso, pois o TJUE declarou que por se tratar de uma interpretação única e exclusiva de dispositivo da Convenção de Genebra de 1951, este órgão não possui jurisdição proceder nesse sentido⁵¹.

Contudo, se existe a dificuldade em delimitar as circunstâncias que justificam o Artigo 31, não se pode deixar de mencionar que o ACNUR já se manifestou no sentido de que a detenção deve ser a *ultima ratio*, sendo justificável apenas nas hipóteses de: *a*) verificação de identidade quando esta for indeterminável; *b*) enquanto não se realizar a entrevista preliminar para obter fatos essenciais que baseiam o pedido de asilo. Contudo, o ACNUR esclarece que isso não significa detenção para todo o procedimento de determinação de status, ou por um período ilimitado de tempo; *c*) Nos casos em que os requerentes de asilo tenham destruído seus documentos de identidade ou viagem ou tenha usado documentos fraudulentos a fim de induzir ao erro a autoridade competente do país em que pretendem requerer asilo. Nesse caso, as autoridades devem demonstrar que o requerente de asilo atuou de má-fé e tinha a intenção de induzir ao erro ou se recusou a cooperar com as autoridades do país de acolhedor. Contudo, os solicitantes de asilo que chegam sem documentos por não terem podido não devem ser detidos apenas por esse motivo; e, por fim, *d*) solicitantes que oferecem risco à segurança nacional e ordem pública. Nesse caso, as autoridades precisam demonstrar que o indivíduo possui antecedentes criminais e/ou afiliações que possam constituir um risco para a segurança nacional ou para a ordem pública. Contudo, os solicitantes de asilo que chegarem como parte de um esquema de tráfico ou contrabando normalmente não serão incluídos nesta categoria e não deverão ser detidos apenas por esse motivo, pois geralmente são vítimas de atividades criminosas, não criminosos⁵².

⁵¹ Referente ao caso *Qurbani vs. Alemanha* (Processo C-481/13). Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155104&pageIndex=0&doclang=en&m ode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=321873>>. Acesso em: 26 Mar. 2017 às 13h55.

⁵² ACNUR. *Refugee Protection: a guide to International Refugee Law*. New York: United Nations High Commissioner for Refugees/Inter-Parliamentary Union, 2001. P. 82. Disponível em:

1.3.3. *Temporiedade da concessão do asilo*

O terceiro aspecto que merece destaque é a temporiedade da concessão do asilo. Isso quer dizer que, mesmo obtendo o reconhecimento da condição de refugiado, tal situação é temporária e aplicável enquanto durarem as razões que causaram a fuga do território. O ideal, no caso dos refugiados, é a repatriação voluntária, ou seja, o retorno dessas pessoas aos seus países de origem ou de residência habitual a partir do momento em que a situação voltar à normalidade, já que após o fim da perseguição o instituto do refúgio não mais se justifica⁵³.

Assim, tem-se observado que o ACNUR se esforça para assegurar não apenas a proteção imediata, mas também para garantir soluções duradouras de proteção das quais se destacam (i) a repatriação voluntária, quando os indivíduos retornam ao seu lar por livre e espontânea vontade após o encerramento das razões que deram causa ao refúgio, sendo primordial que o país assegure que os direitos dessas pessoas não mais serão violados; (ii) a integração local, método de adaptação aos costumes locais a partir da inclusão do refugiado no contexto social, cultural e econômico do país que o acolhe; (iii) o reassentamento, quando o refugiado já é reconhecido pelo ACNUR ou pelo país de primeira acolhida, mas por não poder permanecer neste ou nele não se adaptar, precisa seguir para um terceiro país a fim de garantir sua integridade física e moral.

Hathaway e Foster ressaltam que, além da repatriação voluntária e o retorno da normalidade ao país de origem do refugiado, a cessação do asilo também pode ocorrer: a) pela reaquisição voluntária da nacionalidade, conforme artigo 1(C)(2) da Convenção de Genebra de 1951 que afirma que a Convenção deixará de ser aplicada na hipótese do refugiado “*havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente*”; b) mudança de circunstâncias; e c) aquisição de nova nacionalidade⁵⁴.

<<http://www.unhcr.org/afr/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html>>. Acesso em: 26 Mar. 2017 às 15h06. Especificamente sobre o item (d) acima, Goodwin-Gill e McAdam afirmam: “*whether a refugee is a danger to security or a danger to the community, or has committed a ‘serious non-political crime’, can only be determined on the basis of the evidence relating to that individual*” (GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *Op. Cit.* Pp. 183-184).

⁵³ GILBERT, Geoff. *Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities: UNHCR and the New World Order. International Journal of Refugee Law*. Vol. 10; pp. 350-388. Oxford: *Oxford University Press*, 1998. P. 380.

⁵⁴ HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *Op. Cit.* Pp. 470-495. Quanto à reaquisição de nacionalidade dos refugiados os autores ressaltam o seguinte: “*this cessation clause does not apply to*

No que tange a temporariedade da concessão do asilo e analisando-a sob uma perspectiva fática, o caso *Abdulla vs. Alemanha* demonstra como pode ocorrer a cessação do *status* de refugiado. Nesse caso, os solicitantes eram refugiados de nacionalidade iraquiana reconhecidos desde 2001 e 2002, cuja concessão se deu em razão da perseguição perpetrada pelo regime do Partido *Ba'ath* de Saddam Hussain. Ocorre que a partir de 2004 devido às mudanças ocorridas no cenário político iraquiano o Governo Alemão iniciou procedimentos para revogar o reconhecimento da condição de refugiado dos solicitantes.

Na Alemanha, quando o processo foi recebido no órgão jurisdicional de última instância administrativa (em alemão, *Bundesverwaltungsgericht*), foi decidido que não havia razão para impedir a revogação do reconhecimento da condição de refugiado uma vez que os recorrentes no processo principal estavam a salvo da perseguição sofrida pelo regime anterior e que não estavam mais sujeitos a qualquer ameaça de perseguição por qualquer outro motivo. Apesar dos solicitantes terem interposto recurso administrativo, a decisão foi mantida. Contudo, é interessante notar que mesmo assim o *Bundesverwaltungsgericht* suspendeu o processo e enviou a questão para o TJUE em sede de reenvio prejudicial.

Nesse sentido, o órgão alemão submeteu questões pormenorizadas ao TJUE para solucionar o caso de acordo com as normas da União Europeia. A primeira questão buscava saber se a cessação deveria ter lugar após a cessação das razões subjacentes ao reconhecimento da condição de refugiado, ou seja, se havia simetria entre o motivo da concessão e a cessação do *status* de refugiado. Se a resposta a esta questão fosse negativa, a questão seguinte buscava solucionar quais os outros fatores que devem ser avaliados e quais as normas que devem ser consideradas⁵⁵.

Portanto, o TJUE afirmou que o Artigo 11(e) da Diretiva 2004/83/EC deveria ser interpretado de forma que: *a)* o status de refugiado deixa de existir quando as circunstâncias que justificaram o temor de perseguição por uma das razões elencadas no Artigo 2º(c) da Diretiva 2004/83/EC deixarem de existir em função de uma mudança das circunstâncias em carácter significativo e não temporário no país terceiro em causa; *b)* para

stateless persons who secure the citizenship of their country of former habitual residence, assuming they were not previously nationals of that country. And because it is Art. 1 (C)(3) that addresses the question of loss of status upon acquisition of a 'new nationality', Art. 1 (C)(2) interpreted in the context addresses only the acquisition of the nationality of the country in relation to which refugee status was established "

(HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *Op. Cit.* P. 471)

⁵⁵ COSTELLO, Cathryn. *Op. Cit.* Pp. 206-207.

efeitos de avaliação de uma alteração das circunstâncias, as autoridades competentes do Estado-Membro devem considerar a situação individual do refugiado ao mesmo tempo em que verifica que os agentes de proteção referidos no Artigo 7º(1) da Diretiva 2004/83 tomaram medidas razoáveis para impedir a perseguição, bem como promoveram medidas jurídicas para detecção, repressão e punição de atos que constituam perseguição e, por fim, que o nacional em causa terá acesso a essa proteção quando cessar o *status* de refugiado; *c*) os agentes de proteção referidos no artigo 7º(1)(b) da Diretiva 2004/83/EC podem incluir organizações internacionais que controlem o Estado ou uma parte substancial do território do Estado, incluindo força multinacional presente nesse Estado; *d*) quando as circunstâncias que deram causa à concessão do asilo deixaram de existir e as autoridades competentes do Estado-Membro verificam que não existem outras circunstâncias que justifiquem a sua manutenção, o critério de probabilidade utilizado para avaliar o risco decorrente dessas outras circunstâncias é o mesmo que o aplicado no momento da concessão do asilo; e, por fim, *e*) o Artigo 4º(4) da Diretiva 2004/83/EC pode aplicar-se quando as autoridades competentes pretendem retirar o *status* de refugiado nos termos do Artigo 11(1)(e) da mesma Diretiva e o interessado, a fim de demonstrar a existência de um fundado temor de perseguição, baseia-se em circunstâncias diversas das que resultaram o seu reconhecimento como refugiado. Contudo, isso geralmente seria admissível nos casos em que a razão da perseguição mesmo sendo diferente daquela aceita no momento em que o solicitante foi reconhecido como refugiado, mantenha alguma relação anterior com os motivos da perseguição⁵⁶.

De todo modo, observa-se que ultimamente os Estados raramente utilizam o recurso da cessação da proteção, especialmente se o reconhecimento da condição de refugiado com o tempo desencadeou na concessão da residência permanente ou por tempo indeterminado. Dessa forma, o que ocorre é que a disposição sobre a cessação é frequentemente incluída na legislação de âmbito municipal como acontece, por exemplo, na Suíça e no Canadá⁵⁷.

1.3.4. Os critérios para a concessão do estatuto do refugiado

⁵⁶ Referente ao caso *Abdulla e outros vs. Alemanha* (Processos C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0175>>. Acesso em: 15 Mar. 2017 às 15h54.

⁵⁷ GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *Op. Cit.* P. 142.

Por fim, mas não menos importante, deve-se destacar os critérios para a concessão da proteção internacional que, de acordo com a doutrina clássica do Direito Internacional, são puramente objetivos e devem seguir os moldes estabelecidos na Convenção de 1951⁵⁸. Portanto, optou-se por dividir as condições que o indivíduo deve reunir para ser caracterizado como refugiado, quais sejam: o *fundado temor*, a *perseguição*, a *impossibilidade ou ausência de vontade de se valer da proteção do país de sua nacionalidade* ou a *ausência de nacionalidade fora do país de residência habitual*.

a) *Fundado temor*

Durante os primeiros anos de aplicação da Convenção de 1951 muito se discutiu o sentido do “fundado temor”. Deste modo, no ano de 1979 o ACNUR lançou o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado no qual passou a analisar este critério a partir da sua divisão em dois elementos: objetivo e subjetivo.

Hathaway afirma que o elemento objetivo é facilmente identificável por existir uma espécie de entendimento uniforme no sentido de reconhecer a legitimidade da solicitação de asilo quando o solicitante estiver sendo ou estiver na iminência de ser perseguido no seu país de origem⁵⁹.

⁵⁸ A propósito, os critérios para a concessão do asilo também podem ser expandidos através de acordos regionais. Um bom exemplo é o reconhecimento dos migrantes ambientais como uma modalidade de refugiados, ainda que a Convenção de Genebra de 1951 não os veja assim. Nesse sentido, existem dois instrumentos de proteção e reconhecimento dos migrantes ambientais como refugiados, a saber: a Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência a Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala), que apesar de inovadora só é aplicável aos migrantes internos na região da União Africana; e a Convenção sobre a Regulação do Status dos Refugiados no Mundo Árabe, adotada em 1994, pela Liga dos Estados Árabes, que apesar de afirmar expressamente a proteção dos migrantes ambientais ao garantir-lhes o reconhecimento do status de refugiado, ainda não está em vigor na ordem regional. O artigo 1(2) deste último instrumento informa que será reconhecido como refugiado: “*any person who unwillingly takes refuge in a country other than his country of origin or his habitual place of residence because of sustained aggression against, occupation and foreign domination of such country or because of the occurrence of natural disasters or grave events resulting in major disruption of public order in the whole country or any part thereof*” (ACNUR. *Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries*, 1994. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html>>. Acesso em: 06 Fev. 2017 às 08h52).

⁵⁹ HATHAWAY, James C; HICKS, W. S. (co-autor). *Is there a Subjective Element in the Refugee Convention's Requirement of 'Well-Founded Fear'?*. In: *Michigan Journal of International Law*, Volume 26, nº. 2, 2005, pp. 505-562. P. 506. Em outra obra, Hathaway e Foster dizem que o “fundado temor” implica em dois requisitos: “*the first criterion is that the person seeking recognition of refugee status perceive herself to stand in 'terror of persecution'; her very personal response to the prospect of return to her home country must be an extreme form of anxiety that is neither feigned nor overstated. Second, this subjective perception of risk must be consistent with available information on conditions in the state of origin, as only those*

Diferentemente da demonstração dos elementos objetivos, a análise do critério subjetivo já não é tão simples, pois atualmente defende-se que os critérios objetivos devem ser prioritariamente considerados. Concordamos com Hathaway quando afirma de forma incisiva que, na realidade, não existe um elemento subjetivo ou que, ainda diante de sua possível existência, o Direito não deveria levá-lo em consideração. O autor ressalta que a Convenção de 1951 exige que o indivíduo demonstre as razões reais que o motivam a solicitar asilo, no entanto, sem fazer qualquer menção a uma análise emocional do solicitante. Portanto, uma vez formalmente apresentada a solicitação, caberá ao Estado concessor analisar se as razões fáticas justificam o alegado temor. Portanto, se trata de uma análise casuística cuja observância deve se fundar em critérios objetivos⁶⁰.

Em outra obra, Hathaway e Foster permite-nos concluir que nenhum dos mecanismos normalmente empregados pelos tribunais para discernir acerca da existência do “fundado temor” em seu aspecto meramente subjetivo pode ser invocado para alcançar o reconhecimento da condição de refugiado. Assim, os autores entendem que mesmo que houvesse uma lógica de princípios para condicionar o reconhecimento do *status* de refugiado baseados por uma lógica puramente subjetiva, ainda assim seria impossível o julgamento correto, pois atualmente há escassez de instrumentos práticos que permitem identificar a presença ou ausência do “fundado temor” subjetivo⁶¹.

Nesse diapasão, Wouters também entende que ao tratar da determinação do *status* de refugiado devem-se observar basicamente os critérios objetivos. O autor entende que o temor puramente existente no psicológico do indivíduo não pode ser decisivo ou suficiente para a concessão de proteção. Caso o fosse, tornar-se-ia inconsistente com o preconizado na Convenção de 1951 que ao estabelecer critérios objetivos visa proteger qualquer pessoa em real risco de vida ou liberdade⁶².

Em contrapartida, o referido Manual do ACNUR ressalta a importância da análise subjetiva especialmente ao informar que “*uma avaliação da credibilidade das declarações*

persons whose fear is reasonable can be said to stand in need of international protection” (HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *Op. Cit.* P. 91)

⁶⁰ *Ibidem.* P. 507.

⁶¹ HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *Op. Cit.* P. 100.

⁶² WOUTERS, Cornelis Wolfram. *International legal standards for the protection from refoulement*. Tese de Doutorado apresentada na Universidade de Leiden. Países Baixos: *Intersentia Publishers*, 2009. Pp. 83-84.

é indispensável quando o caso não for suficientemente claro a partir dos fatos já registrados”⁶³.

O fato é que na prática essa análise não se dá de forma simples e ainda que parem dúvidas acerca das alegações dos solicitantes de asilo, certos limites precisam ser respeitados. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), por exemplo, se pronunciou em 2 de Dezembro de 2014 sobre questões prejudiciais submetidas pelo Conselho de Estado dos Países Baixos nos processos em apenso A, B, C vs. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, relativo à interpretação das normas da União Europeia em matéria de asilo.

A grande questão suscitada era especificamente referente aos métodos pelos quais as autoridades nacionais estariam autorizadas a utilizar para que se pudesse avaliar a credibilidade da orientação sexual declarada dos requerentes de asilo⁶⁴.

Nos processos, as partes alegaram que temiam a perseguição nos seus países de origem devido à sua orientação sexual. No entanto, o pedido de autorização de residência temporária foi indeferido, razão pela qual se interpôs os respectivos recursos.

A partir desse momento, as autoridades neerlandesas procederam no reenvio prejudicial ao TJUE a fim de solucionar quais seriam os limites impostos pela legislação da União no que se refere à verificação da orientação sexual dos requerentes para o asilo. Em resposta, o Tribunal destacou que antiga Diretiva 2004/83/ CE que foi revogada e substituída pela Diretiva 2011/95/UE, bem como a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece alguns limites no que se refere à verificação da orientação sexual dos requerentes de asilo.

O julgado do TJUE ressaltou que os Estados-Membros têm o direito de apreciar a credibilidade das declarações dos solicitantes de asilo. Contudo, no que diz respeito às solicitações apresentadas por indivíduos que alegam perseguição por razão de sua orientação sexual os Estados devem utilizar métodos que garantam os direitos fundamentais, tais como o respeito à dignidade da pessoa humana e o direito à reserva

⁶³ ACNUR. Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, 1979, reeditado em janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 07 Fev. 2017 às 17h08. Parágrafo 41.

⁶⁴ Referente ao caso A, B, C vs. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (processos em apenso C-148/13, C-149/13 e C-150/13). Disponível em: <<http://www.refworld.org/cases,ECJ,547d943da.html>>. Acesso em: 02 Mar. 2017 08h11.

sobre a intimidade da vida privada e familiar. Portanto, não seria admissível a aplicação de métodos invasivos e humilhantes ainda que travestidos de exames clínicos ou “pseudocientíficos”, conforme o próprio Tribunal nomeia. O mesmo se aplica a questionamentos constrangedores ou solicitação e/ou aceitação de imagens e vídeos de práticas sexuais que comprovem as alegações dos solicitantes de asilo.

Nesse diapasão, o julgado em comento salienta que a avaliação não pode basear-se em noções estereotipadas e deve sempre ter plenamente em conta a situação individual do requerente, deixando transparecer implicitamente a importância do elemento objetivo. Portanto, os esclarecimentos do TJUE permitiram que fossem estabelecidos limites no procedimento de avaliação das solicitações dos requerentes cuja razão da perseguição se fundamentava na sua orientação sexual, de forma a garantir o pleno gozo dos direitos fundamentais que se pauta a União.

b) Perseguição

Nesse ponto, com fulcro no Artigo 1º (...), tem-se que o termo refugiado será aplicado a qualquer pessoa que sofra perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas⁶⁵.

Embora a Convenção não demonstre explicitamente o sentido de “perseguição” entende-se que sua interpretação deve considerar que a perseguição alegada pelo solicitante de asilo gera um risco de vida ou grave violação de suas liberdades⁶⁶. De todo modo, as várias tentativas de formular uma definição universal para o que seria “perseguição” não logrou muito êxito⁶⁷.

⁶⁵ No que tange aos “grupos sociais” Jubilit acrescenta que: “(...) percebeu-se que nenhuma definição taxativa, de quem é, ou não, refugiado abarcaria todos os indivíduos, em todas as épocas, que necessitassem dessa proteção, mas, ao mesmo tempo, verificou-se a impossibilidade de uma positivação internacional que objetivasse a aplicação homogênea do instituto, sendo, portanto, necessário o estabelecimento de critérios. Desse modo, na tentativa de combinar as duas necessidades aparentemente opostas incluiu-se, entre os motivos clássicos, um critério sem definição precisa, que por sua essência pudesse ser flexibilizado quando houvesse a necessidade de proteger indivíduos de fato e cuja situação fática não se subsumisse aos demais critérios. Criou-se, assim, a filiação a certo grupo social como motivo residual, maleável e, conseqüentemente, garantido da justiça efetiva aos refugiados” (JUBILUT, Liliana L. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Ed. Método. 2007. P. 132).

⁶⁶ WOUTERS, Cornelis Wolfram. Op. Cit. P. 57.

⁶⁷ COSTELLO, Cathryn. Op. Cit. P. 177.

Bacaiian defende que mesmo que a perseguição ainda não tenha sido definida juridicamente, pode ser entendida como o ato de abusar ou assediar uma pessoa especialmente por causa de raça, religião, nacionalidade e/ou opiniões políticas⁶⁸. Já Hathaway informa que a perseguição se caracteriza pela sistemática violação de direitos humanos básicos cujo Estado não foi capaz de fazer cessar⁶⁹. Acerca da afirmação deste último autor, concordamos que não é qualquer discriminação que constitui uma perseguição, porém entendemos que ainda que o ato tenha ocorrido uma única vez, poder-se-ia interpretá-lo como um ato de perseguição ensejador de proteção internacional caso o solicitante provasse que existe grande chance deste se repetir no futuro.

Além disso, entende-se que a concessão do asilo será justificável caso a perseguição seja motivada por um ou mais elementos sem que haja a necessidade de cumulação destes. Contudo, na prática a perseguição geralmente é motivada por mais de um elemento, mas o Manual do ACNUR de 1979 ressalta que não cabe ao solicitante de asilo especificar os motivos detalhadamente. Ao contrário, a este cabe narrar o ocorrido e a autoridade competente do Estado concessor cumpre “*determinar a causa ou as causas da perseguição temida e decidir se os requisitos previstos na definição constante da Convenção de 1951 estão presentes*”⁷⁰.

No entanto, essa interpretação pode ser contestável. Nesse sentido, Costello relembra o caso julgado pelo TJUE entre Alemanha vs. Y e Z no qual os solicitantes de asilo eram paquistaneses que alegavam sofrer perseguição por pertencerem ao movimento religioso Ahmadiyya. De acordo com a lei paquistanesa, a punição para esse tipo de ato seria a aplicação de uma pena privativa de liberdade de até três anos ou o pagamento de multa caso os acusados confessarem a fé islâmica e fizerem prova de sua conversão. Por outro lado, qualquer pessoa que blasfemar o nome do profeta Maomé poderia ser punida com a pena de morte ou prisão perpétua cumulado com o pagamento de multa⁷¹.

O caso chegou ao TJUE em razão do Tribunal Alemão entender que não são todos os atos que ferem a liberdade religiosa a ponto de caracterizar uma perseguição. Portanto, as autoridades alemãs entenderam que não havia uma clara violação ao “núcleo” da religião dos solicitantes e, portanto, não se justificaria a concessão do asilo.

⁶⁸ BACAIAN, Livia Elena. *Op. Cit.* P 12.

⁶⁹ HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status. Op. Cit.* Pp. 104-105.

⁷⁰ ACNUR, 1979, reeditado em janeiro de 1992. *Op. Cit.* Acesso em: 07 Fev. 2017 às 13h09. Parágrafos 66 e 67.

⁷¹ COSTELLO, Cathryn. *Op. Cit.* P. 203.

O TJUE rejeitou esse argumento trazendo a lume o Artigo 10(1) da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia que estabelece a liberdade religiosa como um dos pilares da União, que corresponde ao direito garantido pelo Artigo 9 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. De acordo com o Tribunal não se pode considerar que a proibição da manifestação pública da religião não caracterizaria uma violação a liberdade religiosa. Portanto, seria irrelevante considerar que uma pessoa para evitar a perseguição tenha tido a “opção” de se abster de suas práticas religiosas⁷².

Goodwin-Gill e McAdam ressaltam que de fato os Estados tem o direito de decretar, implementar e fazer cumprir sua própria legislação, inerente à sua soberania e ao princípio do domínio reservado da jurisdição interna. Porém, ainda que exista a presunção de legitimidade no campo legislativo, a aplicação discriminatória da lei ou o uso da lei para promover a discriminação podem resultar em atos de perseguição. Nesse sentido, os autores continuam o discurso dizendo para saber se de fato a lei macula os direitos humanos, configurando-se um ato de perseguição, é importante que se faça uma análise se as restrições previstas pela lei são razoavelmente necessárias em uma sociedade democrática e se qualquer proibição ou sanção é proporcional ao objetivo social que a legislação visa alcançar⁷³.

Portanto, interessante também se faz destacar que ao abordar a perseguição deve-se considerar que existe uma estreita relação entre este item e as violações de direitos humanos. Assim, Costello aponta que existe uma relação simbiótica entre perseguição e direitos humanos na prática contemporânea⁷⁴. Nesse mesmo sentido, o referido manual destaca que as graves violações de direitos humanos motivadas por um das razões supracitadas também poderia caracterizar a perseguição do indivíduo servindo, portanto, de justificativa para a concessão do asilo⁷⁵.

Por fim, Bacain tece que uma das possíveis razões para a não definição do termo perseguição tenha sido uma tentativa dos redatores da Convenção de Genebra de 1951 de evitar a exclusão de pessoas que poderiam sofrer com novos tipos de perseguição surgida nos anos futuros⁷⁶.

⁷² Referente ao caso *Y e Z vs. Alemanha* (C-71/11 e C-99/11). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62011CC0071>>. Acesso em: 04 Mar. 2017 às 19h37.

⁷³ GOODWIN-GILL, Guy S. MCADAM, Jane. *Op. Cit.* P. 103.

⁷⁴ COSTELLO, Cathryn. *Op. Cit.* P. 177.

⁷⁵ ACNUR, 1979, reeditado em janeiro de 1992. *Op. Cit.* Acesso em: 07 Fev. 2017 às 17h20. Parágrafo 51.

⁷⁶ BACAIAN, Livia Elena. *Op. Cit.* P. 13.

c) *Impossibilidade ou ausência de vontade de se valer da proteção do país de sua nacionalidade*

A impossibilidade de proteção ao indivíduo pode surgir de diversas formas: guerras, instabilidade político-econômica ou calamidade generalizada. Qualquer que seja a razão é fundamental que o solicitante de asilo esteja fora do seu país de origem e comprove o seu vínculo de nacionalidade.

Conforme Bacaian informa, uma pessoa pode não ter acesso à proteção estatal quando o país não for capaz de garantir a proteção para um retorno seguro sem colocar o indivíduo em situação de risco ao chegar. Por outro lado, a ausência de vontade do indivíduo de se valer da proteção do seu país geralmente é motivada pelo próprio temor de perseguição⁷⁷.

Vale ressaltar que, caso o solicitante de asilo tenha dupla ou múltipla nacionalidade, o reconhecimento do Estatuto de 1951 somente será possível caso haja impossibilidade ou ausência de vontade de se valer da proteção de todos os países em que é nacional. Portanto, ainda que exista o fundado temor de perseguição por parte de um dos Estados em que é nacional, o asilo não será concedido caso o indivíduo seja cidadão de outro(s) país(es) que está(estejam) em plena condição de garantir-lhe proteção⁷⁸.

O caso *Jong Kim Koe vs. Austrália* ilustra como a dupla nacionalidade pode influenciar no reconhecimento do *status* de refugiado⁷⁹. O Sr. Jong, nascido em Timor-Leste em 30 de abril de 1973, período em que o território ainda era colônia de Portugal, solicitou asilo perante as autoridades australianas em 1992. O solicitante inicialmente se apresentou como cidadão indonésio e alegou que não poderia retornar ao local de seu nascimento por temer perseguição do governo indonésio, uma vez que se tornou ativista no movimento de descolonização do Timor. Contudo, o Tribunal entendeu que o Estatuto de 1951 não poderia ser aplicado ao caso, pois além de cidadão indonésio o Sr. Jong era nacional português.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *Op. Cit.* P. 55.

⁷⁹ Referente ao caso *Jong Kim Koe vs. Minister for Immigration; Multicultural Affairs*, 306 FCA, Australia: Federal Court, 02 Maio de 1997. Disponível em: <http://www.refworld.org/country,,AUS_FC,,AUS,,3ae6b6eb4,0.html>. Acesso em: 30 Mar. 2017 às 09h45.

Ante a negativa do pedido e a conseqüente insatisfação por parte do solicitante de asilo, o caso seguiu para apreciação da Suprema Corte Australiana que aquiesceu com o parecer fornecido pelo Dr. Rui Manuel Gens de Moura Ramos, especialista em Direito Português, no sentido de que as pessoas nascidas em Timor-Leste em 1973 eram de nascimento, com certas exceções imateriais, nacionais portuguesas, conforme a Lei Portuguesa n.º 2.098 de 29 de Julho de 1959. Portanto, a Corte entendeu que ainda que a Indonésia oferecesse risco ao sr. Jong, a concessão do asilo nos moldes da Convenção de 1951 não seria possível já que, embora nunca tenha vivido em Portugal, de acordo com a lei deste país sua nacionalidade é originária desde o seu nascimento e não há indícios que demonstrem a sua recusa ou perda.

Por fim, o Manual do ACNUR de 1979 também salienta que a perseguição não precisa ser necessariamente em todo o território nacional. Nesse sentido, informa ainda que:

Em casos de conflito entre etnias ou de distúrbios graves envolvendo situações de guerra civil, as perseguições a um grupo étnico ou nacional específico podem ocorrer em apenas uma determinada parte do país. Nessas situações, a pessoa não poderá ter o reconhecimento da condição de refugiada negado com base na alegação de que ela poderia ter buscado refúgio em outra parte do mesmo país se, considerando-se todas as circunstâncias, não for razoável exigir-lhe o deslocamento interno⁸⁰.

d) Ausência de nacionalidade fora do país de residência habitual

Essa expressão visa proteger os refugiados apátridas que tenham deixado o país de residência habitual por sofrer ou temer uma perseguição motivada pelas razões já citadas para a concessão do asilo. Nesse quesito, o Manual do ACNUR de 1979 ressalta que as razões devem ser analisadas em relação ao país de sua residência habitual⁸¹.

Sendo essa expressão destinada aos apátridas, vale ressaltar que caso o solicitante de asilo possua dupla ou múltipla nacionalidade, não será possível o reconhecimento do estatuto de refugiado caso um dos países do qual é nacional estiver em condições garantir-lhe proteção.

Hathaway e McAdam ressaltam que a apatridia não é, por si só, a base para o reconhecimento da condição de refugiado nos moldes da Convenção de Genebra de 1951.

⁸⁰ ACNUR, 1979, reeditado em janeiro de 1992. Op. Cit. Acesso em: 08 Fev. 2017 às 16h43. Parágrafo 91.

⁸¹ *Ibidem*. Parágrafo 103.

No entanto, quando um apátrida residia num determinado país ao qual não pode regressar devido ao risco de ser perseguido, a concessão do asilo é a resposta internacional mais adequada⁸².

Os ilustres doutores continuam a explanação informando que para assegurar que essas pessoas pudessem obter a proteção dos refugiados, os redatores da Convenção de 1951 incorporaram uma disposição que permite a um apátrida estabelecer um pedido asilo perante as autoridades do seu país de residência habitual. Assim, esta noção estabelecida é um termo jurídico internacional, avaliado com base num vasto inquérito que normalmente incluiria a consideração de fatores tais como: (a) se o requerente estava legalmente admitido e tinha direito a sair e regressar ao país; (b) viveu lá por um período de tempo significativo; e (c) fez do país o centro de seus interesses⁸³.

Na hipótese de satisfação deste inquérito, o apátrida tem direito ao reconhecimento como refugiado desde que demonstre, paralelamente, o fundado receio de ser perseguido por um dos motivos estabelecidos na Convenção de 1951. Os autores terminam o discurso defendendo que caso esse indivíduo apátrida tenha mais de um país de residência habitual anterior, basta que ele cumpra o critério de fundado temor de perseguição em relação a um desses Estados e que demonstre que não é capaz de retornar e receber proteção em qualquer outro país de residência habitual anterior⁸⁴.

Na prática, a questão dos refugiados apátridas merece destaque e, portanto, destaca-se o caso julgado pelo TJUE: *Nawras Bolbol vs. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*. A questão visava descortinar o entendimento do Artigo 12(1)(a) da Diretiva 2004/83/CE cujo objetivo é estabelecer normas mínimas relativas às condições a serem preenchidas por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do *status* de refugiado.

Nesse caso, a solicitante de asilo chegou à Hungria em 2007 na condição de apátrida originária da Palestina, cuja última residência havia sido fora da área de operação da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina, também conhecida pela sigla em inglês UNRWA. A solicitação apresentada informava que os constantes conflitos entre os grupos Hamas e Fatah geravam tamanha insegurança na solicitante que a proteção internacional era sua única solução. No entanto, as autoridades

⁸² HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *Op. Cit.* P. 75.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

húngaras entenderam não haver razões para a concessão do asilo já que as razões que motivaram a solicitante não foram motivadas por questões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política. Deste modo, a solicitante interpôs recurso alegando lhe ser de direito a proteção fornecida pelo UNRWA, conforme o Artigo 1º, item “D” da Convenção de 1951 referido no Artigo 12(1)(a) da Diretiva 2004/83/CE⁸⁵. Contudo, para se valer dessa proteção as autoridades húngaras solicitaram provas documentais que comprovassem que a mesma se encontrava sob proteção daquela agência da ONU antes de chegar à Hungria. Como foram juntados apenas os documentos de parentes, não restou claro se a Sra. Bolbol estava ou preenchia os requisitos para se valer da proteção da UNRWA. Portanto, a recorrente acionou o TJUE com a intenção de garantir o reconhecimento da sua condição de refugiada já que defendia que era elegível para receber a proteção da agência da ONU.

O TJUE entendeu que no caso em questão o Artigo 1º, item D da Convenção de 1951 seria aplicável àqueles que, de fato, “*se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas*”. Portanto, alguém como a Sra. Bolbol que não estava sob a referida proteção não poderia *a priori* usar essa base legal como justificativa para a concessão do refúgio. Nesse caso, aplicar-se-ia a regra geral que consta na Convenção de Genebra de 1951⁸⁶.

⁸⁵ Nos termos do Artigo 1º, item D da referida Convenção: “*Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados. Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção*”. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 06 Mar. 2017 às 14h07.

⁸⁶ Referente ao caso *Nawras Bolbol vs. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (processo C-31/09). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62009CJ0031>>. Acesso em 06 Mar. às 18h29.

II. A POLÍTICA DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA

Conforme visto no capítulo anterior, o direito de asilo passou a ser consagrado no Direito Internacional principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. De igual forma as instituições europeias também tem assumido um papel de destaque na proteção dos refugiados e solicitantes de asilo, seja pelo próprio histórico de defesa dos direitos humanos, seja pela crescente demanda que é realidade nos diversos Estados-Membros.

Ao longo de sua existência, o Conselho da Europa adotou, por exemplo, diversos instrumentos nesse sentido: o Acordo Europeu Relativo à Supressão de Vistos para Refugiados, aberto para assinatura em 20 de abril de 1959; a Resolução 14 sobre a Concessão de Asilo a Pessoas Ameaçadas de Perseguição, de 29 de junho 1967; a Recomendação sobre a Aquisição da Nacionalidade pelos Refugiados em seus Países de Residência, de 26 de janeiro de 1970; a Declaração Relativa ao Asilo Territorial, de 18 de novembro de 1977; o Acordo Europeu sobre a Transferência da Responsabilidade Relativa a Refugiados, aberto para assinatura em 16 de outubro de 1980; a Recomendação sobre Harmonização de Procedimentos Nacionais Relativos ao Asilo, de 05 de novembro de 1981; a Recomendação relativa a proteção das pessoas que satisfazem os critérios da Convenção de Genebra, mas que não são reconhecidas formalmente como refugiados, de 25 de janeiro de 1984; dentre outros⁸⁷.

⁸⁷ Para além desses citados, outros instrumentos jurídicos surgiram ao longo da história da União Europeia. José Noronha Rodrigues ressalta detalhadamente a importância do Conselho da Europa no desenvolvimento da temática humanitária de proteção aos refugiados. Nesse sentido o autor destaca outros instrumentos aprovados por este órgão: a Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (4/11/1950); quatorze Protocolos Adicionais subsequentes (foi aprovado Paris, a 20 de Março de 1952, o Protocolo Adicional nº1; em Estrasburgo, a 6 de Maio de 1963, o Protocolo Adicional nº 2 e 3º; a 16 de Setembro de 1963, o Protocolo Adicional nº 4; a 20 de Janeiro de 1966, o Protocolo Adicional nº 5; a 28 de Abril de 1983, o Protocolo Adicional nº 6; a 22 de Novembro de 1984, o Protocolo Adicional nº7; em Viena, a 19 de Março de 1985, o Protocolo Adicional nº 8; em Roma, a 6 de Novembro de 1990, Protocolo Adicional nº 9; em Estrasburgo, a 25 de Março de 1992, o Protocolo Adicional nº 10; a 11 de Maio de 1994, o Protocolo Adicional nº 11; em Roma, a 4 de Novembro de 2000, o Protocolo Adicional nº 12; em Vilnius, a 3 de Maio de 2002, o Protocolo Adicional nº 13; em Estrasburgo, a 13 de Maio de 2004, o Protocolo Adicional nº 14); Convenção Europeia sobre Extradução (13/12/1957), Acordo Europeu sobre o regime de circulação de pessoas entre os países membros do Conselho da Europa (13/12/1957). Já no âmbito do Comité de Ministros do Conselho da Europa o autor cita os seguintes instrumentos aprovados: Recomendação sobre as medidas de detenção dos requerentes de asilo (2003); a Recomendação sobre a exclusão do estatuto de refugiado no contexto do artigo 1(F) da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (2005); a Recomendação sobre as pessoas deslocadas internamente (2006). Noronha também lembra que a Assembleia Parlamentar e/ou Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, aprovaram outros diplomas dos quais destaca: a Recomendação sobre o direito de asilo propõe a inclusão no Protocolo 2 da Convenção de 1950 (CESDHLF), de um projeto de artigo sobre o direito de asilo (1961); a Recomendação sobre a concessão do direito de asilo

Ainda que exista tal histórico, vale ressaltar que antes da criação do mercado único europeu, a política de concessão de asilo era exclusivamente de competência de cada Estado-Membro, onde estes definiam seus próprios critérios de controle migratório e

aos refugiados europeus (1965); a Recomendação sobre a preparação de um acordo sobre a transferência da responsabilidade para os refugiados que se deslocam legalmente de um Estado Membro do Conselho da Europa para o outro (1976); Recomendação sobre os refugiados de fato que não se enquadram dentro da Convenção de Genebra relativa aos Estatuto de refugiado (1976); a Recomendação sobre a harmonização em matéria de elegibilidade em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 e, com o Protocolo de 1967 (1976); a Recomendação sobre a vida e as condições de trabalho dos refugiados e requerentes de asilo (1985); a Recomendação sobre o Direito de Asilo Territorial (1988); a Recomendação sobre a chegada dos requerentes de asilo aos aeroportos europeus (1991); a Recomendação sobre o Direito de Asilo Territorial (1994); a Recomendação sobre a situação dos requerentes de asilo cujos pedidos foram recusados (1994); a Recomendação sobre a formação dos funcionários que recebem requerentes de asilo nos postos fronteiriços (1996); a Recomendação sobre a proteção e reforço dos direitos humanos dos refugiados e requerentes de asilo na Europa (1997); a Recomendação sobre a chegada dos requerentes de asilo aos aeroportos Europeus (2000); a Recomendação sobre restrições em matéria de asilo nos Estados membros do Conselho da Europa e na União Europeia (2000); a Recomendação sobre a situação de gays e lésbicas e os seus parceiros em matéria de asilo e de imigração nos Estados Membros do Conselho da Europa (2000); a Recomendação sobre políticas comum de imigração e de asilo (2003); a Recomendação sobre o acesso à assistência e proteção dos requerentes de asilo a nível europeu nos portos e zonas costeiras (2004); a Recomendação sobre a proteção e assistência às crianças separadas que procuram asilo (2005); a Resolução sobre os requerentes de asilo e os imigrantes irregulares na Turquia (2005); a Recomendação sobre a imagem dos requerentes de asilo e os imigrantes e refugiados nos Media (2006); a Resolução sobre a política de retorno dos requerentes de asilo rejeitados/denegados na Holanda (2006); a Recomendação; e Resolução sobre a avaliação de trânsito e dos centros de processamento como uma resposta aos fluxos mistos de migrantes e requerentes de asilo (2007). Por fim, Noronha Rodrigues destaca outros instrumentos que, embora não estejam diretamente relacionados com a proteção dos refugiados, podem ser correlacionados com esta temática: a Recomendação relativa a certos aspectos de Direito de Asilo (1977); a Recomendação relativa aos direitos e estatuto político dos estrangeiros (1977); a Recomendação relativa ao fundo nacional de reinstalação dos refugiados e excesso de população na Europa (1984); a Recomendação sobre a aquisição pelos refugiados da nacionalidade do país de acolhimento (1984); a Recomendação relativa a proteção temporal das pessoas obrigadas a fugir dos seus países (1997); a Recomendação sobre a situação da mulher refugiada na Europa (1998); a Recomendação sobre as condições de saúde dos imigrantes e refugiados na Europa (2001); a Recomendação sobre procedimentos de expulsão em conformidade com os direitos humanos e executados com respeito à da segurança e dignidade (2002); a Recomendação sobre a educação dos refugiados e os deslocados internos (2004); a Recomendação e Resolução sobre atividades do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2005); a Recomendação e a Resolução sobre os Direitos Humanos e imigrantes irregulares (2006); a Recomendação e Resolução sobre a integração das mulheres imigrantes na Europa (2006); a Resolução sobre os refugiados e pessoas deslocadas na Arménia, Azerbaijão e Geórgia (2006); a Recomendação e Resolução sobre o trabalho de imigração sobre os países da Europa Central e Oriental: situação atual e perspectivas (2006); a Recomendação e Resolução sobre a migração, refugiados e população no contexto da terceira cimeira de Chefes de Estado e de Governo dos países membros do Conselho da Europa (Varsóvia 16-17 de Maio de 2005) (2006); a Recomendação sobre a situação dos refugiados e pessoas deslocadas há muito na Europa do Sudeste (2007); a Recomendação sobre o Estado, religião, segurança e direitos humanos (2007); a Recomendação e Resolução sobre avaliação de trânsito e de centros de transformação como uma resposta aos fluxos mistos de imigrantes e requerentes de asilo (2007); Recomendação sobre a situação dos trabalhadores migrantes nas agências de trabalho temporário (2007); Recomendação e Resolução sobre o estado da democracia na Europa específicos desafios que enfrentam as democracias europeias: o caso da diversidade e da migração (2008); a Recomendação sobre o estado da democracia na Europa e medidas para melhorar a participação dos migrantes (2008); a Recomendação sobre os “*boat-people*” na Europa: os fluxos migratórios mistos pelo mar a sul da Europa (2008); a Recomendação e Resolução sobre migrações e mobilidade na Região Eurasiático – Perspectivas para o futuro (2008); e, a Recomendação e Resolução sobre migração ecologicamente induzida e deslocamento: um desafio do século XXI (2009) (NORONHA RODRIGUES, José. O futuro do instituto de asilo no mundo. *In*: Revista Jurídica, CCJ, Vol. 15, nº 29, pp. 69-80, Jan./Jul., 2011. Pp. 78-79).

reconhecimento do estatuto de refugiado. No entanto, a partir do momento em que os Estados visaram a supressão das fronteiras internas para alcançar a livre circulação de bens e pessoas, notou-se também a necessidade de estabelecer uma política comum de asilo e imigração⁸⁸.

A fim de tornar coerente e mais didática a apresentação deste trabalho, optou-se por abordar cronologicamente os principais instrumentos comunitários em matéria de asilo da seguinte forma: até o final da década de 1990; o período entre 1999 e 2004; a política adotada de 2005 até 2009; a política de asilo a partir de 2010, e, por fim, as recentes medidas da União Europeia em matéria de asilo.

2.1. A política de asilo até o final da década de 1990

Se por um lado a Europa sempre se posicionou acerca da instituição do asilo, alguns fatores impulsionaram o seu melhoramento. A década de noventa foi marcante para a política migratória europeia, em especial no que diz respeito aos refugiados. A primeira influência que se pode citar é o fim da União Soviética e o conseqüente conflito que se sucedeu entre as antigas Repúblicas. Outro fator que impulsionou essa mudança foi a guerra civil iugoslava, cujo resultado foi o genocídio de milhares de pessoas pertencentes às minorias étnicas tal qual ocorrido na região do Kosovo.

Essa nova realidade tão próxima, foi sentida diretamente na Europa Ocidental quando diversos pedidos de asilo foram apresentados nos países da região. Portanto, ante a crescente demanda urgia uma atitude mais enérgica dos Estados para garantir a proteção dos direitos humanos daqueles que sofriam torturas, violências físicas e psicológicas.

Ocorre que a eficiência não seria alcançada enquanto cada Estado-Membro adotasse seus próprios critérios legislativos para a concessão do asilo. Assim, a ideia de harmonizar e tornar comum os critérios mínimos a serem adotados pelos Estados-Membros em matéria de asilo visava fortalecer o ideal comunitário, bem como evitar um fenômeno conhecido como *asylum shopping*, que consiste no ato de um mesmo indivíduo solicitar asilo simultaneamente em vários Estados da União Europeia⁸⁹.

⁸⁸ BACAIAN, Livia Elena. *Op. Cit.* P. 23. Acesso em: 14 Abr. 2017 às 09h03. Refere-se ao método de controle nas fronteiras internas efetivamente em vigor a partir da assinatura do Acordo Schengen de 15 de Junho de 1985.

⁸⁹ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* Pp. 116-117.

Deste modo, Pires cita que a primeira tentativa de coordenação nesse sentido ocorreu em outubro de 1986, quando os ministros da administração interna dos Estados-Membros da União criaram o chamado “grupo *ad hoc* imigração”⁹⁰.

No entanto, foi a partir da década de 1990 que surgiram os principais instrumentos que consagraram a temática do asilo, a saber: a Convenção de Dublin, assinada em 15 de Junho de 1990; o Tratado de Maastricht, assinado em 07 de Fevereiro de 1992; Tratado de Amsterdam, assinado em 02 de Outubro de 1997.

Na prática, o primeiro passo foi tomado no início da década de noventa quando os Estados-Membros adotaram a Convenção de Dublin. Por esse instrumento de cooperação e ação interestatal, foi possível determinar qual Estado-Membro deveria encarregar-se de examinar uma determinada solicitação de asilo⁹¹.

Ao analisar essa Convenção, deve-se ter em mente os seus dois principais objetivos: o primeiro dito acima, ou seja, determinar qual Estado-Membro é o responsável pela análise do pedido de um requerente de asilo; e o segundo objetivo, qual seja, que apenas um Estado-Membro processe cada pedido de asilo.

Nesse sentido, os critérios definidos na referida Convenção diziam basicamente que seria responsável pela análise do pedido de asilo o Estado-Membro que: tivesse um membro da família do refugiado residindo legalmente em seu território (Art. 4º); tenha emitido o título de residência quando o requerente já residir legalmente em qualquer dos países membros (Art. 5º); ou que falhasse no controle externo de fronteira, permitindo que o refugiado entrasse em espaço comunitário (Art. 6º). Por fim, caso não fosse aplicável nenhum dos critérios citados, seria responsável pela análise o Estado onde fosse feita a primeira solicitação⁹².

⁹⁰ PIRES, Francisco Lucas. 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, 2002, pp. 31-48. P. 32.

⁹¹ Dado que a Convenção de Dublin é um tratado de direito internacional e não um instrumento de direito comunitário, a ratificação pelos Estados signatários era requisito para sua entrada em vigor. Nesse sentido, importante pontuar que a Convenção só entrou em vigor em 01 de Setembro de 1997 para os doze primeiros Estados-Membros, no qual Portugal está incluído. Em 01 de Outubro de 1997, entrou em vigor para Áustria e Suécia. Em 01 de Janeiro de 1998, entrou em vigor para Finlândia. Por fim, em 05 de Junho de 2005 foi a vez da Suíça, mesmo não sendo membro da União Europeia.

⁹² CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 101. Apesar da regra estabelecida, o Tribunal de Justiça da União Europeia já se manifestou no sentido de conceder ao solicitante de asilo, em situações excepcionais, o poder de escolha do país que analisará o seu pedido. Tal hipótese seria cabível caso o solicitante alegasse deficiências no procedimento de reconhecimento da condição de asilado e nas condições de acolhimento de um determinado Estado-Membro. Deste modo, seria necessário alegar que, ante as condições citadas, sua permanência nesse território significaria um tratamento desumano ou degradante, violando, assim, o artigo 4º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (vide processo C-394/12 – *Shamsa Abdullahi vs. Bundesasylamt*).

Além disso, a Convenção de Dublin assegura que “os Estados-membros comprometem-se a que qualquer estrangeiro que apresente a um Estado-membro um pedido de asilo, na fronteira ou no território de um deles, veja o seu pedido analisado”⁹³. O interessante é que a Convenção também informa que o pedido será analisado por um único Estado-Membro, o que confirma a tentativa de coibir a prática do *asylum shopping* e evitar o fenômeno dos refugiados “em órbita”.

De todo modo, caso o Estado onde o pedido foi apresentado entendesse que a responsabilidade pela análise do pedido era de responsabilidade de outro Estado-Membro, este deveria ser informado dentro do prazo máximo de seis meses a contar da data da apresentação do pedido, conforme Artigo 11(1) da Convenção. Caso o pedido de tomada a cargo não seja formulado dentro do prazo, a responsabilidade pela análise do pedido de asilo passaria a ser do Estado-Membro ao qual o pedido tenha sido apresentado. Contudo, caso o Estado-Membro não deliberasse acerca da tomada a cargo no prazo de três meses, valeria a regra de presunção de anuência por ausência de resposta (vide Artigo 11[1] da Convenção).

Ainda que a Convenção tenha buscado estabelecer a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de asilo, alguns fatores contribuíram para torná-la difícil de ser aplicada.

O primeiro fator que se pode pontuar é o fato de ser quase impossível provar quais os países um requerente de asilo passou antes de dar entrada no pedido formal de reconhecimento da condição de refugiado.

A segunda dificuldade estava no fato da Convenção não estabelecer quais as provas poderiam ser utilizadas para determinar quem é o responsável pela análise do pedido de asilo, pois ante a ausência de regras claras cada Estado-Membro passou a utilizar padrões de prova muito diferentes entre si. Por essa razão, o Comitê instituído pelo Artigo 18 desta Convenção lançou a Decisão N.º1/97 cujo intuito era preencher as lacunas e complementar essa e outras questões de aplicabilidade da mesma⁹⁴.

⁹³ Art. 3º(1) da Convenção de Dublin. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01))>. Acesso em: 18 Abr. 2017 às 8h02. Cumpre ressaltar que isso foi um avanço, pois a análise do pedido deixou de ser discricionária ao contrário de antes quando os Estados-Membros se valiam do Acordo de Schengen para decidir se aceitavam ou não examinar os pedidos de asilo.

⁹⁴ O texto completo da Decisão N.º1/97 se encontra disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997D0662>>. Acesso em: 19 Abr. 2017 às 13h59.

Seguindo na busca pela harmonização de certos critérios, inclusive no que diz respeito ao asilo e a livre circulação de pessoas, os Estados-Membros da Comunidade Europeia assinaram o Tratado de Maastricht, em 07 de Fevereiro de 1992. Isso permitiu o avanço no processo decisório acerca dos solicitantes de asilo e permitiu que a matéria passasse a fazer parte do terceiro pilar da União Europeia, tendo sido integrado no que diz respeito ao título sobre cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos (Artigo K.1)⁹⁵.

Embora o referido tratado tenha sido inovador, por ser o primeiro a fazer referência à política comum de asilo, pode-se dizer que os mecanismos instituídos no Tratado de Maastricht ainda se mostraram um pouco aquém do que se esperava, fazendo com que poucas mudanças fossem efetivamente implementadas.

Nesse sentido, a doutrina aponta que dentre os vários problemas é possível destacar os seguintes: a limitação do controle pelo Tribunal de Justiça, uma vez que sua competência se limitava a interpretação de convenções e a resolução de conflitos entre Estados-Membros; a falta de informação do Parlamento Europeu que geralmente era informado pelo Conselho sem tempo hábil de preparar uma resposta condizente aos assuntos em curso; *“a votação por unanimidade no Conselho que, frequentemente, paralisava a tomada de decisão, nomeadamente em matéria de asilo”*; dentre outras⁹⁶.

Em razão da continuidade da dificuldade em uniformizar os critérios em matéria de asilo, os Ministros dos Estados-Membros das Comunidades Europeias adotaram as chamadas “Resoluções de Londres”. Esses instrumentos visavam harmonizar os procedimentos em matéria de asilo, em especial: definir o significado de país terceiro de acolhimento; definir, de acordo com os critérios estabelecidos na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967, o que poderia ser caracterizado como um pedido de asilo infundado ou abusivo; e definir qual o sentido de país seguro⁹⁷.

No que tange ao significado de “país seguro”, Cierco aponta o risco de rejeitar um pedido de asilo de alguém proveniente de um Estado considerado seguro. Baseando-se nas

⁹⁵ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 111.

⁹⁶ *Ibidem.* P. 114.

⁹⁷ Os documentos das “Resoluções de Londres” são: “Resolução sobre os pedidos manifestamente infundados”, “Resolução relativa à abordagem harmonizada das questões referentes ao país terceiro de acolhimento” e as “Conclusões sobre o país onde, regra geral, não se verificam graves riscos de perseguição”. O texto completo de cada uma das Resoluções de Londres pode ser encontrado em: <<http://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html>>; <<http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html>>; <<http://www.refworld.org/docid/3f86c6ee4.html>>. Acesso em: 21 Mai. 2016 às 19h31.

“Conclusões sobre o país onde, regra geral, não se verificam graves riscos de perseguição”, um dos documentos que integram as Resoluções de Londres, a autora afirma que o fato de ser proveniente de um país seguro não basta para que se rejeite automaticamente o pedido. Portanto, conclui dizendo:

O perigo do conceito de “país de origem seguro” surge quando o princípio é utilizado para excluir grupos inteiros de uma determinada nacionalidade do processo de asilo. A situação política e o plano dos direitos humanos é difícil de apurar, já que a situação pode alterar-se rapidamente e diferir consoante os grupos étnicos e/ou sociais. A combinação entre uma classificação rígida dos países de origem seguros e a recusa de admissão ao processo de asilo, pode levar a um risco de *refoulement*. Nestes casos, os Estados violam o dever internacionalmente estabelecido de proteção aos refugiados, podendo colocar em risco a vida ou segurança física desses indivíduos⁹⁸.

Por mais que se reconheça a importância dos instrumentos supracitados, a efetiva mudança começou a ser traçada com a assinatura do Tratado de Amsterdam, em 02 de Outubro de 1997, quando o método comunitário passou a enxergar a necessidade de se investir mais na política europeia de asilo e passou a integrá-la como primeiro pilar da União Europeia⁹⁹.

No entanto, vale ressaltar que apesar dos esforços empreendidos, a tentativa de harmonização dos pedidos de asilo foi limitada, pois os procedimentos ainda eram basicamente intragovernamentais, marcada pela inexpressiva participação do Parlamento Europeu e votação unânime do Conselho da União Europeia. Em outras palavras, ainda se estava diante de um conjunto de ações adotadas por cada Estado-Membro com base em sua própria realidade, tornando a ideia de comunitarização algo ainda distante¹⁰⁰.

Desde então, diversas normas comunitárias foram editadas para reforçar a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), cuja justificativa se deu principalmente para garantir a livre circulação de pessoas no território da União¹⁰¹.

Embora não se pretenda aqui elencar taxativamente cada um deles, acredita-se que algumas merecem destaque a fim de elucidar o cenário de outrora até os dias atuais. Nesse sentido, vejamos a seguir como foram as mudanças a partir de 1999.

⁹⁸ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 110.

⁹⁹ A este respeito, note-se que o Tratado de Amsterdam somente entrou em vigor em 01 de Maio de 1999.

¹⁰⁰ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 119.

¹⁰¹ *Idem.* P. 130.

2.2. A política de asilo entre 1999 e 2004

Com a assinatura do Tratado de Amsterdam, abriram-se portas para iniciar na União Europeia a primeira fase de desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo.

Assim, a assinatura do Tratado de Nice, em 26 de Fevereiro de 2001, cujo vigor se deu a partir de 01 de Fevereiro de 2003, marcou efetivamente o início da primeira fase, bem como certo progresso na política europeia de asilo.

Por este instrumento, a votação por maioria qualificada tornou-se a regra nas matérias envolvendo vistos, asilo e imigração, tornando o processo mais eficaz principalmente quando se busca harmonizar os critérios de asilo.

Nesse diapasão, o referido Tratado deixou expresso que a votação por maioria qualificada e codecisão seria cabível apenas quando houvesse uma proposta da Comissão Europeia e o Conselho Europeu deliberasse por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu (vide Artigo 67 deste Tratado)¹⁰².

De todo modo, Piçarra entende que em se tratando da política de vistos para a livre circulação de pessoas o Tratado de Nice não alterou significativamente o estado das coisas, apesar de reconhecer que houve a “*extensão condicionada do procedimento legislativo de co-decisão à política de asilo e à cooperação judiciária em matéria civil (n.º 5 do artigo 67.º) e a extensão do procedimento da decisão por maioria qualificada no Conselho à cooperação administrativa*”¹⁰³.

A partir daí, nota-se paralelamente o surgimento de uma série de Diretivas do Conselho cujo valor pode ser percebido até os dias atuais no que diz respeito ao processo de harmonização do direito de asilo na União Europeia.

Inicialmente, merece destaque a Diretiva 2001/55/CE, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão e proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas que busquem assegurar uma repartição

¹⁰² A Comissão Europeia é formada por um comissário de cada Estado-Membro. Vale ressaltar que até 2004 a proposta era feita diretamente por um Estado-Membro.

¹⁰³ PIÇARRA, Nuno. A evolução da política comum de vistos na União Europeia. *In*: Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2005). Europa: Novas Fronteiras, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça n.ºs 16/17, Junho/2004-Junho/2005, pp. 101-122. P. 115.

equilibrada de esforços entre os Estados-Membros ao acolherem estas pessoas, bem como suportarem os encargos decorrentes desse acolhimento¹⁰⁴.

Tal Diretiva visava o acolhimento de pessoas em risco, inclusive àquelas que não poderiam ser inseridas no Estatuto de Refugiado e vinculou todos os países membros da União Europeia aos padrões mínimos em matéria de asilo, exceto Dinamarca e Irlanda¹⁰⁵.

Embora este tenha sido o primeiro ato legislativo que visava estabelecer o SECA, o seu grande problema foi não ter sido revisado e nunca, de fato, ter sido aplicada entre os Estados-Membros¹⁰⁶.

Com o passar dos anos e em razão da dificuldade em concretizar o que foi proposto pela Convenção de Dublin de 1990, os Estados-Membros assinaram em 18 de Fevereiro de 2003 o Regulamento Dublin II. Este Regulamento substituiu a referida Convenção e seu intuito foi reforçar alguns princípios estabelecidos outrora, bem como delinear novos critérios e mecanismos para tratar da questão do asilo¹⁰⁷.

Acerca disso, Morgese complementa que o este regulamento baseou-se no princípio da confiança mútua, ou seja, os Estados-Membros acreditaram, em *prima facie*, que todos os Estados-Membros poderiam acolher os solicitantes de asilo de forma segura, pois se comprometeram em cumprir as regras em matéria de proteção dos direitos fundamentais. Portanto, o que se buscou não foi considerar a vontade do solicitante, mas que este tenha acesso efetivo ao procedimento de reconhecimento da condição de refugiado¹⁰⁸.

Talvez, por essa razão, tal regulamento tenha sido muitas vezes criticado ao longo dos anos por justamente entenderem que o seu mecanismo concorre para o prejuízo dos solicitantes de asilo. Isso porque ao transferirem o indivíduo para outro país que não aquele onde o requerente apresentou o seu pedido há grandes chances de causar sérios atrasos no

¹⁰⁴ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2001/55/CE, de 20 de Julho de 2001, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 212 de 07 de Agosto de 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>>. Acesso em: 09 Mai. 2017 às 15h33.

¹⁰⁵ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* Pp. 141-142.

¹⁰⁶ PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *In: Revista Eletrônica de Direito Público*, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40. P. 17.

¹⁰⁷ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) nº 343/2003 do Conselho, publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº L 50 de 25 de Fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003R0343>>. Acesso em: 09 Mai. 2017 às 16h11.

¹⁰⁸ MORGESE, Giuseppe. *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri.* *In: Studi sull'integrazione europea*, VII (2012), pp. 147-162. P. 150.

exame do pedido, inclusive, sendo possível que durante esse período as pessoas sejam detidas até à sua transferência.

Além disso, observa-se que este regulamento dificultou: (i) a interposição de um recurso efetivo contra a decisão que determinou a transferência do indivíduo; e (ii) integração local dos solicitantes que ao serem transferidos se viram forçados a viver num Estado-Membro que não desejava inicialmente.

Em todo caso, desde sua implantação em 15 de Janeiro de 2003, tornou-se mais efetiva a forma de inibir que os solicitantes de asilo apresentassem simultaneamente vários pedidos em outros Estados-Membros (conforme já mencionado, o fenômeno do *asylum shopping*). Por fim, este regulamento também contribuiu para eliminar outro fato também citado anteriormente: os “refugiados em órbita”, ou seja, solicitantes de asilo que buscam de Estado-Membro em Estado-Membro o reconhecimento de seu *status*, sem que nenhum destes se considere competente para analisar o seu pedido¹⁰⁹.

De todo modo, apesar das críticas e algumas falhas é possível afirmar que o Regulamento Dublin II foi exitoso em seu propósito. Tal sucesso muito se deve pela implementação do EURODAC, sistema de comparação de impressões digitais de requerentes de asilo e imigrantes em situação irregular¹¹⁰.

Ademais, cumpre salientar que o regulamento que instituiu o sistema EURODAC também prevê algumas hipóteses em que as informações podem ser utilizadas por órgãos policiais. Tais hipóteses seriam basicamente para prevenir, detectar ou investigar crimes graves ou possíveis ações de grupos terroristas.

Deste modo, há autores que tecem críticas ao método utilizado, pois afirmam que essa autorização de acesso aos dados desvirtua o propósito no qual o sistema foi criado, violando, assim, o direito de proteção dos dados dos solicitantes de asilo¹¹¹.

Outro importante instrumento legislativo comunitário que visou consagrar normas mínimas de acolhimento aos solicitantes de asilo foi a Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de

¹⁰⁹ KAUNERT, Christian; LÉONARD, Sarah. *The EU asylum policy: towards a common area of protection and solidarity?* In: Sarah Wolff, Flora Goudappel e Jaap de Zwaan, *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*. Haia: T·M·C·Asser Press, 2011. P. 85.

¹¹⁰ Instituído através do Regulamento (CE) n° 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000. O sistema está em funcionamento desde 15 de Janeiro de 2003 e além dos Estados-Membros fazerem parte do programa, também estão inseridos: Islândia, Noruega e Suécia.

¹¹¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *2013 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*. Luxemburgo: *Publications Office of the European Union*, 2014. P. 59.

27 de Janeiro de 2003¹¹². Por este instrumento, buscou-se estabelecer quais as condições para que o solicitante de asilo tivesse acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional; o acesso à informação durante o procedimento de análise do pedido; o direito de residência e circulação dentro do território do Estado-Membro de acolhimento; o direito de assistência médica; entre outros.

Vale acrescentar que esta Diretiva permite certa discricionariedade aos Estados-Membros ao permitir que estes adotem disposições mais favoráveis acerca da matéria, conforme seu Artigo 4º. Nesse ponto, veja-se a crítica de Cierco:

Apesar de consagrar razoáveis condições de acolhimento aos requerentes de asilo, a Directiva deixa à discrição dos Estados a adopção de condições ainda mais favoráveis e a sua aplicação ou não a requerentes de protecção diferente da prevista na Convenção de Genebra. Esta liberdade de acção, se bem que positiva, tem o efeito negativo de permitir manter as discrepâncias entre os Estados nestas matérias e possibilitar diferentes interpretações de muitas das suas disposições¹¹³.

Embora revestida de um carácter protetivo, na prática a interpretação de seus dispositivos nem sempre foi uniforme, conforme se vê no caso julgado pelo TJUE *Cimade and GISTI vs. Ministre de L'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration*¹¹⁴.

A situação foi gerada a partir da edição de uma circular interministerial, de 03 de novembro de 2009, na qual excluía como beneficiários os solicitantes de asilo todo aquele que a França considerasse que outro Estado-Membro é o responsável pela análise do seu pedido. Portanto, durante o período de análise do pedido de asilo e do pedido de tomada a cargo o solicitante de asilo deixaria de receber o benefício mensal, devendo arcar com seus próprios custos, o que, de acordo com as organizações não governamentais francesas Cimade e GISTI é contrário a Diretiva 2003/9/CE do Conselho.

A decisão do TJUE foi interessante em dois sentidos. O primeiro foi afirmar expressamente que qualquer Estado-Membro que receba um pedido de asilo é obrigado a garantir condições mínimas de acolhimento mesmo se houver suscitado a tomada a cargo a

¹¹² UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 31 de 06 de Fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0009>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 11h42.

¹¹³ CIERCO, Teresa. *Op. Cit.* P. 147.

¹¹⁴ Referente ao caso *Cimade and GISTI vs. Ministre de L'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration* (processo C-179/11). Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=151209&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=90677>>. Acesso em: 24 Abr. 2017 às 18h09.

outro Estado-Membro. Deste modo, a decisão ressalta que essas condições devem ser garantidas tanto para os solicitantes de asilo que estão autorizados a permanecer no território do Estado-Membro em questão e que não tiveram seu pedido julgado ou seu pedido tenha sido feito num determinado Estado-Membro, porém este ao recebê-lo entenda que, na verdade, outro Estado-Membro é o responsável pela sua análise. Assim, o que se nota é a preocupação com a integridade dos solicitantes de asilo durante esse período que pode durar meses até que seja proferida a decisão final.

A segunda parte da decisão informa, porém, que a obrigação de garantir as condições mínimas de acolhimento dos solicitantes de asilo é aplicável a partir do momento em que o pedido é apresentado e deve ser mantida até a transferência da pessoa para o Estado-Membro responsável pela análise do pedido, se este for o caso.

Por fim, o Tribunal afirma que apenas a transferência efetiva do solicitante de asilo ao Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido põe termo tanto ao processo perante esse Estado que inicialmente o recebeu como à sua responsabilidade de manter as condições de acolhimento. O Tribunal também ressalta que as hipóteses para a redução ou supressão desses benefícios estão elencadas na própria Diretiva em questão.

Já em 2004, foi adotada a Diretiva 2004/83/CE do Conselho que trouxe em seu bojo as condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem se beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional¹¹⁵.

A referida Diretiva também traz a ideia de perseguição religiosa, no entanto, não define claramente em que consiste esse ato. Deste modo, o TJUE foi chamado a se pronunciar quando autoridades alemãs encaminharam, em reenvio prejudicial, um processo envolvendo dois requerentes de asilo de origem paquistanesa no caso *Y e Z vs. Alemanha*. Basicamente, o Tribunal foi chamado para interpretar o Artigo 2º(C) e o Artigo 9º(1)(A), ambos da Diretiva 2004/83/CE, no sentido de decidir se interferências com manifestações públicas de religião podem constituir aquilo que se designa por “ato de perseguição religiosa”.

¹¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 304 de 30 de Setembro de 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0083>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 11h58. Vale acrescentar que tal Diretiva entrou em vigor a 20 de Outubro de 2004.

O Tribunal concluiu que “*uma violação do direito à liberdade de religião é suscetível de constituir uma perseguição na aceção do artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da diretiva quando o requerente de asilo, devido ao exercício dessa liberdade no seu país de origem, corre um risco real, nomeadamente, de ser perseguido ou de ser submetido a tratamentos ou a penas desumanas ou degradantes por parte de um dos agentes referidos no artigo 6.º da diretiva*”¹¹⁶.

Por fim, a Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 01 de Dezembro de 2005, visou estabelecer normas mínimas acerca do procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros e encerrou a primeira fase do sistema comum de asilo (1999-2005)¹¹⁷.

Através da referida Diretiva foi possível definir os conceitos de “*primeiro país de asilo*” e “*país terceiro seguro*”, além de se estabelecer algumas garantias aos solicitantes de asilo, das quais se destacam: *a)* o direito do requerente de asilo permanecer no Estado-Membro durante a apreciação do pedido¹¹⁸, conforme Artigo 7º; *b)* oportunidade do requerente de asilo valer-se de assistência jurídica, mas em regra cabendo a este os custos da assessoria, e gratuita, caso o órgão de decisão se pronunciar negativamente, conforme Artigo 15; *c)* participação do ACNUR no procedimento de concessão do asilo, conforme Artigo 21¹¹⁹; *d)* os solicitantes de asilo devem ter direito de interpor recurso efetivo perante um órgão jurisdicional, conforme Artigo 39; entre outras.

Embora de grande relevância, Goodwin-Gill e McAdam relembram que tal Diretiva foi duramente criticada pelo ACNUR e diversas ONGs, pois a sua eficácia se mostrava particularmente frágil. Nesse sentido, os autores também lembram que a despeito da obrigação de proteção internacional estabelecida pelos Estados-Membros no próprio preâmbulo desta Diretiva, o seu verdadeiro intento ainda era desconhecido¹²⁰.

No que tange a interpretação do seu conteúdo foi preciso que mais uma vez o TJUE se pronunciasse, conforme se vê no caso *Brahim Samba Diouf vs. Luxemburgo* no

¹¹⁶ Ver nota 72.

¹¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 01 de Dezembro de 2005, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 326 de 13 de Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0085>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 14h15.

¹¹⁸ Contudo, o Art. 7º(1) é claro ao dizer que: “(...) *Este direito de permanência não habilita o requerente de asilo à autorização de residência*”.

¹¹⁹ O ACNUR poderá ter acesso aos solicitantes de asilo, bem como às informações destes e, desejando, apresentar suas observações às autoridades competentes. Contudo, não lhe será concedido qualquer poder decisório, apenas direito de voz em qualquer fase do procedimento.

¹²⁰ GOODWIN-GILL, Guy S. MCADAM, Jane. *Op. Cit.* Pp. 537-538.

qual visava definir o limite do Artigo 39 que garante o direito ao solicitante de asilo interpor recurso¹²¹.

Em 19 de agosto de 2009, *Brahim Samba Diouf*, cidadão da Mauritânia, apresentou um pedido de proteção internacional perante a autoridade migratória luxemburguesa cujo fundamento era o temor de ser assassinado pelo seu antigo empregador que o explorava economicamente. Além disso, o solicitante também informou que sua transferência para a Europa também era uma forma de buscar melhores condições de vida para si e constituir família aqui.

Com base nas alegações apresentadas, o Ministro do Trabalho, Emprego e Imigração luxemburguês negou o pedido fundamentando basicamente que: o solicitante apresentou um passaporte falsificado que teria induzido as autoridades em erro e os fundamentos elencados na solicitação de asilo eram de ordem econômica, ou seja, não haveria justificativa para a concessão da proteção internacional ao menos como refugiado. O órgão entendeu que as alegações de perseguições não foram comprovadas e que o solicitante não pode ser qualificado como refugiado nos moldes da Convenção de Genebra de 1951, pois a perseguição alegada não se reveste de um caráter político, étnico ou religioso.

Ante a negativa do pedido, o solicitante interpôs recurso administrativo que foi posteriormente negado provimento. Isso ocorreu em razão da existência de uma lei nacional que prevê que para esse tipo de decisão não é cabível a interposição de recursos, conforme do Artigo 20 (5), da Lei de 5 de Maio de 2006.

Nesse sentido, o processo chegou ao TJUE para que este órgão pudesse solucionar o conflito entre o Artigo 39 da Diretiva 2005/85/CE e lei nacional que é taxativa em afirmar que não será garantido ao solicitante de asilo o direito de interpor recurso contra a decisão da autoridade administrativa que apreciou o mérito do pedido de proteção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada como foi o caso do Sr. *Brahim Samba Diouf*.

O acórdão do Tribunal enfatizou que: “o artigo 39 da Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, e o

¹²¹ Referente ao caso *Brahim Samba Diouf vs. Luxemburgo* (processo CJEU-C-69/10). Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=108325&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=533205>>. Acesso em: 26 Abr. 2017 às 14h46.

princípio da proteção jurisdicional efetiva devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, por força da qual nenhum recurso autónomo pode ser interposto da decisão da autoridade nacional competente para apreciar um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, desde que as razões que conduziram essa autoridade a apreciar o mérito do referido pedido no âmbito desse procedimento possam ser efetivamente sujeitas a uma fiscalização jurisdicional no âmbito do recurso de que pode ser objeto a decisão final de indeferimento, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar”¹²².

2.3. A política de asilo entre 2005 e 2009

A fase seguinte de implementação da política harmônica em matéria de asilo foi iniciada em 2005 e estabeleceu como meta ser concluída até 2010, conforme o Programa de Haia de 2004. Nesse período, viu-se a criação de alguns mecanismos que permitiram avançar na temática.

Como o objetivo era permitir a livre circulação de pessoas dentro do espaço da União, seja cidadão europeu ou residente regular, era preciso primeiramente garantir a segurança de todos.

Foi por esta razão que, no ano de 2005, entrou em funcionamento a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), cujo objetivo é garantir a assistência aos países da União Europeia na correta aplicação das normas comunitárias em matéria de controle de fronteiras externas, bem como de reenvio de imigrantes ilegais para os seus países de origem¹²³.

Com o reforço das fronteiras externas, notou-se também a necessidade de acolher melhor os solicitantes de asilo que entravam em território da União. Assim, em 2007 foi criado o Fundo Europeu para os Refugiados (FER) para o período de 2008 a 2013, cujo

¹²² *Idem.*

¹²³ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, publicado em Jornal Oficial da União Europeia n° L 349 de 25 de Novembro de 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004R2007>>. Acesso em: 28 Abr. 2017 às 15h51. Posteriormente, tal Regulamento foi alterado pelo Regulamento (UE) n° 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011, publicado em Jornal Oficial da União Europeia n° L 304 de 22 de Novembro de 2011.

objetivo era apoiar e encorajar os esforços realizados pelos Estados-Membros para acolher refugiados e pessoas deslocadas e suportar as consequências desse acolhimento, através do cofinanciamento das ações previstas na presente decisão, tendo em conta a legislação comunitária nesse domínio¹²⁴.

Interessante notar que o FER pode financiar ações de âmbito nacional (por exemplo, prestação de ajuda com material e de cuidados médicos) ou de dimensão transnacional ou comunitária (por exemplo, apoiar campanhas de sensibilização e projetos inovadores de aperfeiçoamento da cooperação comunitária).

Ao buscar esta integração maior entre os Estados-Membros, foi possível que, enfim, fosse assinado um instrumento jurídico que refletisse a nova fase, em especial na questão da harmonização das normas em matéria de asilo: o Tratado de Lisboa, de 13 de Dezembro de 2007, cuja entrada em vigor se deu em 01 de Dezembro de 2009.

Cumprе evidenciar que o Tratado de Lisboa passou a reconhecer duas formas de proteção: (i) a proteção temporária, destinada àqueles que temendo perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, não podem regressar ao seu país de origem; e (ii) a proteção subsidiária, destinada àqueles que carecem de proteção, porém não se enquadram nos critérios do estatuto do refugiado¹²⁵.

A forma de institucionalizar juridicamente essa política comum de asilo, proteção subsidiária e de proteção temporária no âmbito da União Europeia encontra-se no título acerca do espaço de segurança, liberdade e justiça cujas menções ao asilo são feitas no Artigo 67(2) e Artigo 78, ambos do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Por sua vez, outro importante instrumento jurídico no âmbito europeu que dada a sua importância deve ser citado é a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Tal documento informa no Artigo 18 que “*é garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia*”¹²⁶.

Ademais, também continuou a ser reconhecida a natureza *jus cogens* do princípio do *non-refoulement* aos solicitantes de asilo no qual veda o retorno do solicitante de asilo

¹²⁴ Redação extraída do Artigo 2º da Decisão nº 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio de 2007, publicada em Jornal Oficial da União Europeia nº L 144 de 06 de Junho de 2007.

¹²⁵ BACAIAN, Livia Elena. *Op. Cit.* P. 32.

¹²⁶ UNIÃO EUROPEIA. Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 02 Mai. 2017 às 14h03.

ou refugiado ao país onde corra risco de perseguição, conforme nota-se no Artigo 19(2) da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia¹²⁷.

Vale ressaltar também que o direito de asilo não pode ser lido de forma independente e desconexa. Ao contrário, há de se considerar que as demais garantias expressas neste e nos demais instrumentos jurídicos comunitários, principalmente aqueles relacionados aos direitos humanos, também alcançam os refugiados e solicitantes de asilo como, por exemplo, o direito à vida e integridade física que são assegurados tanto na CDFUE quanto na CEDH.

O caso *M.S.S. vs. Bélgica e Grécia*, analisado pelo TEDH, colocou-se em questão a violação do Artigo 3º (proibição de tratamentos desumanos e degradantes) e do Artigo 13 (direito de recurso efetivo para pôr fim a violações de direitos e liberdades dos indivíduos), ambos da CEDH¹²⁸.

Trata-se de uma pessoa de nacionalidade afegã que entrou na União Europeia através da Grécia, porém com o pedido de asilo apresentado na Bélgica. Ocorre que este país não examinou seu pedido e procedeu na sua transfência para a Grécia, conforme o Regulamento de Dublin II.

No entanto, durante a análise do processo o Tribunal constatou violações do Artigo 3º da CEDH e do Artigo 13º da CEDH, tanto pela Bélgica como pela Grécia. Sobre a Grécia evidenciou-se as falhas estruturais do sistema de asilo neste país, em especial no que tange ao acesso ao procedimento de asilo, condições de acolhimento, condições de detenção e a falta de acesso a um remédio eficaz para pôr fim a esta situação. O Tribunal também entendeu que o Artigo 13 foi violado pela Grécia devido às deficiências do processo de asilo seguido no caso da solicitante.

¹²⁷ Vale ressaltar que a Comissão Europeia vem reforçando a ideia entre os Estados-Membros de que suas legislações internas devem respeitar o princípio do *non-refoulement*, fato este que tem sido resguardado. Ocorre que a grande dificuldade tem sido em relação ao tratamento dos indivíduos que entram de forma irregular em território da União. Ora, se por um lado não existe qualquer instrumento no âmbito europeu que impeça os Estados de criminalizarem a entrada irregular, por outro não nos parece justo punir alguém que ao ser perseguido deixa sua pátria e entra irregularmente num determinado território para simplesmente se manter vivo. Seguindo essa lógica, o Tribunal de Justiça da União Europeia já tem restringido que alguns Estados-Membros mantenham presos indivíduos que entraram de forma irregular para solicitar asilo (vide Caso C-329/11 - *Alexandre Achughbadian vs. Préfet du Val-de-Marne*). A propósito, o Artigo 19 da CDFUE informa que “ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”.

¹²⁸ Refere-se ao caso *M.S.S. vs. Bélgica e Grécia* (processo originário 30696/09). Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE_0.pdf>. Acesso em: 30 Abr. às 12h24.

Quanto à situação da Bélgica, o Tribunal apontou-a como violadora do Artigo 3º da CEDH por expor conscientemente a solicitante aos riscos decorrentes das deficiências do procedimento de asilo na Grécia quando determinou a sua transferência. Por sua vez, a violação do Artigo 13 da CEDH pela Bélgica ocorreu em razão da ausência de um recurso efetivo contra a ordem de retirada compulsória da solicitante.

Portanto, o Tribunal afirmou claramente que os Estados-Membros ao aplicarem os Regulamentos de Dublin não podem presumir que o solicitante será tratado em conformidade com a CEDH. Assim, caberia às autoridades belgas primeiramente a verificação sobre como as autoridades gregas aplicam as regras em matéria de asilo antes de transferirem a solicitante¹²⁹.

2.4. A Política de Asilo a partir de 2010

Na sequência, deu-se início uma nova fase do plano comum de asilo da União Europeia com a entrada em vigor do Programa de Estocolmo para o período de 2010 até 2014, cujo objetivo principal era desenvolver uma política abrangente e flexível de migração, desenvolver políticas fortes de integração que garantam os direitos dos migrantes e controlar e combater conjuntamente a imigração ilegal¹³⁰.

Não se pode negar que o período entre 2010 e 2014 foi de grande importância para o desenvolvimento do direito de asilo na União Europeia. Isso se deve, pois a evolução dessa política deu-se de forma gradual, portanto, sendo possível estabelecer quais pontos precisavam ser reformulados a fim de aprimorar o acolhimento dos refugiados e permitir que, independente do local de apresentação do pedido de asilo, o resultado seja cada vez menos discrepante. Por essa razão, optou-se por destacar neste tópico alguns dos principais instrumentos jurídicos que contribuíram para a causa, a saber: o Regulamento (UE) nº 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, a Diretiva 2011/95/UE, a Diretiva 2013/32/UE, a Diretiva 2013/33/UE, o Regulamento Dublin III e, por fim, o Plano de Ação Conjunta UE-Turquia que será analisado em tópico próprio.

¹²⁹ Ao discutir o mérito do caso, o Tribunal ressalta o seguinte: “*When they [States] apply the Dublin Regulation, therefore, the States must make sure that the intermediary country’s asylum procedure affords sufficient guarantees to avoid an asylum seeker being removed, directly or indirectly, to his country of origin without any evaluation of the risks he faces from the standpoint of Article 3 of the Convention*” (P. 71, § 342 da decisão do caso *M.S.S. vs. Bélgica e Grécia*).

¹³⁰ O Programa de Estocolmo foi publicado em Jornal Oficial da União Europeia nº C 115, em 04 de maio de 2010.

a) o Regulamento (UE) n° 439/2010;

Primeiramente, destaca-se o Regulamento (UE) n° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho que criou o Gabinete Europeu de Proteção ao Asilo (EASO, sigla em inglês) cuja intenção era promover o contínuo desenvolvimento do SECA. Conforme o Artigo 1° deste regulamento, a função desta agência da União Europeia é “*contribuir para uma melhor aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), de reforçar a cooperação prática em matéria de asilo entre os Estados-Membros e de prestar e/ou coordenar a prestação do apoio operacional aos Estados-Membros cujos sistemas de asilo e acolhimento estejam particularmente sujeitos a pressões*”¹³¹.

Em termos práticos, o EASO permite o avanço da política comum de asilo, pois faz a conexão entre os Estados-Membros e as organizações internacionais e a sociedade civil, elabora anualmente um relatório acerca das suas atividades e do asilo na União Europeia e produz material jurídico sobre a aplicação correta dos instrumentos comunitários em matéria de asilo.

b) a Diretiva Qualificação;

Em seguida, não se pode deixar de mencionar um dos mais importantes instrumentos comunitários em matéria de asilo: a Diretiva 2011/95/EU, também designada de Diretiva Qualificação. Esta diretiva foi editada para aperfeiçoar o que pretendia a Diretiva 2004/83/CE, ou seja, este documento “*estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida*”¹³².

¹³¹ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, publicado em Jornal Oficial da União Europeia n° L 132/11 de 29 de Maio de 2010. Disponível em:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/easo_regulation/_easo_regulation_pt.pdf. Acesso em: 16 Mai. 2017 às 16h02. As primeiras equipes de apoio do EASO foram enviadas para a Grécia em Maio de 2011 cujo objetivo era apoiar o estabelecimento de um sistema de asilo na Grécia capaz de garantir o respeito aos direitos fundamentais e a aplicação da legislação da UE em matéria de asilo.

¹³² UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, publicada no Jornal Oficial da União Europeia n° L 337/9 de 20 de Dezembro de 2011. Disponível em:

Ao adotarem a referida Diretiva visou-se garantir que os Estados-Membros aplicassem a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, em especial no que tange ao conceito de “(i) ‘necessidade de protecção internacional surgida in loco’, (ii) ‘origem da perseguição ou ofensa grave’, (iii) ‘agentes de protecção’, (iv) ‘protecção interna’ e (v) ‘actos de perseguição’, incluindo os ‘motivos de perseguição’”¹³³.

Portanto, é possível afirmar que em termos práticos esta Diretiva permitiu: a aproximação dos regimes jurídicos dos Estados-Membros em matéria de asilo dificultando o fenómeno de *asylum shopping*; a ampliação dos direitos dos refugiados, em especial, o acesso ao emprego, à segurança social e aos cuidados de saúde; o aumento do prazo de validade da autorização de residência e a extensão desse direito aos membros do agregado familiar dos beneficiários do estatuto de protecção subsidiária; acesso aos programas de integração que levem em conta as necessidades específicas dos beneficiários do estatuto de refugiado ou do estatuto de protecção subsidiária; entre outros.

c) a Diretiva Procedimentos;

Outra importante estrutura normativa que integra o SECA é a Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (também designada Diretiva Procedimentos), que se apresenta como uma reformulação mais criteriosa da Diretiva 2005/85/CE, tratando-se de um instrumento jurídico acerca dos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional¹³⁴.

No momento de sua edição, os principais objetivos eram: *a)* diminuir o tempo de espera até a decisão final acerca do pedido de asilo; descortinar os conceitos de “primeiro país de asilo”, “país de origem seguro” e “país terceiro seguro”; *b)* conceder um tratamento diferenciado aos requerentes que tenham necessidades de assistência especial em razão, por exemplo, da idade, orientação sexual ou doença grave; *c)* reforçar e clarificar as questões relativas à interposição de recursos perante um órgão jurisdicional; entre outras.

<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>>. Acesso em: 16 Mai. 2017 às 16h07.

¹³³ PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *In*: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40. P. 15.

¹³⁴ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 180/60 de 29 de Junho de 2013. Importa informar que esta diretiva só entrou em vigor em 21 de julho de 2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>>. Acesso em: 18 Mai. 2017 às 20h09.

Acerca disto, Piçarra ressalta que a presente Diretiva manteve o intuito de que os Estados-Membros pudessem adotar normas mais favoráveis em matéria de asilo desde que sejam compatíveis com esta¹³⁵.

d) a Diretiva Acolhimento;

De igual importância tem-se a Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos solicitantes de proteção internacional. Tal diretiva visava promover uma reformulação de outra antiga diretiva, qual seja, a Diretiva 2003/9/CE.

Através desta Diretiva foi possível tornar formalmente mais robusta a garantia dos direitos fundamentais dos solicitantes de asilo e a solidificação dos direitos que já vinham sendo resguardados, dos quais se deve destacar: a possibilidade de assistência jurídica gratuita aos solicitantes de asilo que, por exemplo, sejam hipossuficientes (Artigo 9º); restrição quanto à detenção dos solicitantes de asilo em vulnerabilidade ou com necessidades de acolhimento especial (Artigo 11); a garantia de que os Estados-Membros permitam que os requerentes tenham acesso ao mercado de trabalho por até nove meses a contar da data da apresentação do pedido de proteção internacional (Artigo 15); a garantia aos cuidados de saúde necessários aos solicitantes de asilo, inclusive com direito à assistência psicológica se assim for necessário (Artigo 19); dentre outros.

No caso *J.N. vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Secretário de Estado da Segurança do Governo dos Países Baixos), o TJUE pronunciou-se acerca da detenção dos solicitantes de asilo¹³⁶.

O presente caso trata-se de um indivíduo que solicitou diversas vezes o reconhecimento da condição de refugiado nos Países Baixos, porém teve o pedido negado e ainda foi condenado vinte e uma vezes pela prática de infrações (furtos em sua maioria) cujas penas iam desde multas até reclusão. Por essa razão, foi determinado que o

¹³⁵ PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *In*: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40. P. 19.

¹³⁶ Referente ao caso *J.N. vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Processo C-601/15 PPU). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0601>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 19h10.

solicitante abandonasse imediatamente a União Europeia e ficasse impedido de aqui retornar por um período de dez anos.

Ocorre que, mesmo diante desta decisão judicial, o Sr. J.N. foi novamente detido em outras duas ocasiões pela prática do crime de furto e por descumprir a proibição de entrada na UE que lhe havia sido imposta. Assim, durante esse período foi solicitado o quarto pedido de reconhecimento da condição de refugiado perante as autoridades neerlandesas, fazendo com que este fosse detido na qualidade de solicitante de asilo.

Cumpra salientar dois aspectos: em primeiro, as autoridades neerlandesas justificaram a detenção do solicitante por entender que este representava um risco para segurança e ordem pública; em segundo, que em virtude da saúde debilitada do requerente, as autoridades alegavam não poder ouvi-lo sobre o seu pedido de asilo, razão pela qual o processo tornou-se moroso.

Por essas razões, o Sr. J.N. interpôs recurso em face da decisão que determinava a sua detenção alegando que sendo ele um solicitante de asilo, portanto, residente regular nos Países Baixos, esta detenção era contrária ao Artigo 5º (1)(f) da CEDH, que prevê que um estrangeiro só pode ser privado da sua liberdade se estiver em curso um processo de expulsão ou de extradição.

Ante a questão suscitada, o órgão jurisdicional neerlandês em sede de reenvio prejudicial questionou o TJUE acerca da validade do Artigo 8º (3)(e) da Diretiva 2013/33/UE à luz do Artigo 6º da CDFUE. Este órgão assinala que os direitos previstos no referido dispositivo correspondem aos que são garantidos pelo Artigo 5º da CEDH e têm, de acordo com o Artigo 52 (3) da CDFUE, o mesmo sentido dos direitos conferidos pela CEDH.

A resposta do TJUE entendeu que o Artigo 8 (3)(e) da Diretiva 2013/33/UE não revelou nenhum elemento suscetível de afetar sua validade à luz dos artigos 6º e 52 (1) e (3) da CDFUE.

e) o Regulamento Dublin III;

Outro aspecto interessante acerca deste período foi a instituição do Regulamento Dublin III, de 26 de junho de 2013, no qual se reformulou 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 apátrida¹³⁷.

Basicamente, o que se buscou não foi alterar os critérios, mas sim acabar com a ambiguidade acerca do tratamento dispensado aos menores não acompanhados, bem como garantir certos benefícios no tratamento desses solicitantes de asilo.

Em termos concretos, este novo Regulamento propiciou o seguinte: a definição de conceitos até então imprecisos nos outros dois regulamentos, tais como “representante” e “risco de fuga”, bem como delimitação de prazos e custos do Estado-Membro envolvido na análise do pedido de asilo; pela primeira nos Regulamentos de Dublin foi expressamente vedada a transferência de solicitantes de asilo para o Estado-Membro inicialmente designado responsável pela análise do pedido caso exista o risco de tratamento desumano ou degradante (Artigo 3º, n.º 2, segunda parte); o alargamento do conceito de “familiar” que favoreceu principalmente os menores não acompanhados, pois permite que eles possam ser reunidos aos seus avós, tios ou tias que sejam residentes legalmente num dos Estados-Membros (Artigo 8º, n.º 2); a criação de um mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises para com base nas informações recolhidas pelo EASO, cujo objetivo é criar medidas prévias para evitar o colapso do sistema comum de asilo aplicado por um Estado-Membro, tal como ocorreu na Grécia desde o início da recente onda migratória (Artigo 33); dentre outras melhorias.

Contudo, Piçarra salienta algumas implicações não muito positivas deste novo regulamento. A primeira é que o Regulamento Dublin III não baseia a sua aplicação em uma política de quotas que considera o rendimento fiscal ou a população do Estado-Membro. A segunda implicação seria a responsabilidade desproporcional assumida por alguns Estados-Membros em razão do critério do “Estado-Membro da primeira entrada”. Por fim, a terceira consequência é a resistência por parte de alguns solicitantes de asilo que não são ouvidos sobre a sua preferência acerca do Estado-Membro que analisará o seu

¹³⁷ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, publicado em Jornal Oficial da União Europeia n.º L 180/31 de 29 de Junho de 2013. Ressalta-se que a sua entrada em vigor ocorreu em 19 de julho de 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>>. Acesso em: 18 Mai. 2017 às 20h56.

pedido de asilo (exceto os menores não acompanhados e os solicitantes que tenham algum membro da família residente em um Estado-Membro)¹³⁸.

Acerca desta última consequência, concordamos que essa resistência pode trazer efeitos negativos, porém deixar a escolha do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo a cargo estritamente do solicitante poderia ser um erro, pois provavelmente geraria uma sobrecarga ao sistema comum de asilo de alguns Estados-Membros, como por exemplo, a Alemanha que em razão da sua forte economia tem atraído um grande número de refugiados.

Em todo caso, conforme já observado no presente trabalho, a aplicação da legislação em matéria de asilo nem sempre ocorre da forma como se esperava. Por essa razão, no caso *Mehrdad Ghezelbash vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Secretário de Estado da Segurança e da Justiça) a advogada-geral Eleanor Sharpton propôs que o TJUE se manifestasse acerca do direito de interpor recurso ou pedido de revisão para um órgão jurisdicional previsto no Artigo 27 do Regulamento Dublin III¹³⁹.

Em 4 de março de 2014, o Sr. Ghezelbash, cidadão iraniano, apresentou um pedido de asilo nos Países Baixos. No entanto, as autoridades neerlandesas ao consultarem o Sistema de Informação de Vistos da União constataram que a França já havia lhe concedido um visto cerca de três meses antes e, portanto, indeferiram o pedido, determinaram a transferência do Sr. Ghezelbash para a França e encaminharam um pedido de tomada de cargo a este país para que procedesse na análise do pedido de asilo.

Ocorre que o solicitante embora tenha reconhecido que tinha um visto emitido pela França, o mesmo alega que este foi utilizado para entrar e permanecer apenas uma única noite em Paris para fazer a cobertura jornalística de um evento esportivo e anexa alguns documentos que demonstram que após esse período regressou ao Irã. No entanto, o requerente alega que cerca de dois meses depois do seu regresso passou a sentir temor de perseguição, razão pela qual deixou o Irã através da Turquia até aos Países Baixos, onde chegou em 1 de março de 2014.

¹³⁸ PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *In*: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40. P. 28-29.

¹³⁹ Referente ao caso *Mehrdad Ghezelbash vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Processo C-63/15). Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175147&doclang=PT>>. Acesso em: 12 Mai. 2017 às 01h24.

Apesar disso, as autoridades neerlandesas sustentam que agiram corretamente em encaminhar a análise do pedido de asilo para a França por cinco razões: (i) as autoridades francesas emitiram um visto para o Sr. Ghezelbash; (ii) as autoridades francesas aceitaram assumir a responsabilidade de analisar este pedido de asilo; (iii) a referida aceitação só poderia ser impugnada caso o solicitante tivesse membros da família ou outros parentes no território dos Países Baixos, o que não é o caso; (iv) embora o solicitante tenha anexado alguns documentos não restou claro que, de fato, havia deixado o território da União Europeia e que, posteriormente, regressou desde o Irã até os Países Baixos; e, por fim, (v) as autoridades neerlandesas não eram obrigadas a transmitir a informação do último item aos franceses, pois o solicitante não alegou expressamente que as obrigações da França tinham cessado a responsabilidade, conforme o Artigo 19 (2) do Regulamento de Dublin III.

No entanto, o órgão jurisdicional responsável pela reanálise do processo entendeu que as autoridades neerlandesas violaram os Artigos 21 e 22 do Regulamento de Dublin III, porém enviou, em sede de reenvio prejudicial, uma pergunta acerca do âmbito de aplicação do Artigo 27 do referido regulamento, que fala sobre o direito de interpor recurso ou pedido de revisão para um órgão jurisdicional.

Nesse sentido, a conclusão da Advogada-Geral era uma sugestão para que o TJUE se pronunciasse do seguinte modo: “(...) *O 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 deve ser interpretado no sentido de que em circunstâncias como as do processo principal, um requerente pode interpor recurso ou apresentar pedido de revisão, uma decisão de transferência ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, e pedir ao órgão jurisdicional nacional que verifique se os critérios previstos no capítulo III foram corretamente aplicados no seu caso. A efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta [CDFUE] exige que se avalie a legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de transferência e se esta assenta numa base factual suficientemente sólida. O modo como deve ser conduzido o exame para saber se os critérios do Capítulo III foram aplicados de forma objetiva e justa num determinado caso é regulado por regras*

*processuais nacionais. Sem prejuízo do princípio da eficácia, essas regras também regulam a intensidade e o resultado do processo de recurso ou de pedido de revisão*¹⁴⁰.

2.5. As recentes medidas da União Europeia em matéria de asilo

Diversas foram as tentativas da União Europeia em conter o recente fluxo migratório de refugiados e migrantes irregulares. Além dos instrumentos jurídicos supramencionados, não se pode deixar de citar as ações desenvolvidas que carregavam esse intento, tais como a “Operação *Mare Nostrum*”, conduzida pela Itália e com apoio financeiro do Fundo para as Fronteiras Externas para busca e salvamento de imigrantes que utilizavam a rota do Mar Mediterrâneo. Com o encerrando de suas atividades em 31 de outubro de 2014 deu-se início a “Operação *Triton*”, conduzida pela FRONTEX cujo intento era antes de tudo proteger as fronteiras.

Para além disso, também seria imprudente não mencionar outras medidas adotadas pela UE que visaram solucionar e minimizar os efeitos deste recente fluxo migratório experimentado pelos Estados-Membros, dentre as quais se destacam as “Decisões UE” e a “Declaração UE-Turquia”.

a) As Decisões UE

Primeiramente, importa citar a Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015 e a Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, ambas com objetivo de estabelecer medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, a fim de ajudar estes Estados-Membros a enfrentarem melhor uma situação de emergência caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros¹⁴¹.

Sobre essa questão, a mais polêmica foi sem dúvida a Decisão (UE) 2015/1601 que encontrou resistência em alguns Estados-Membros que se recusaram a participar do

¹⁴⁰ *Ibidem*. Parágrafo 95.

¹⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, publicada em Jornal Oficial da União Europeia nº L 239/146 de 15 de Setembro de 2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015D1523>>. Acesso em: 19 Mai. 2017 às 09h12. UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, publicada em Jornal Oficial da União Europeia nº L 248/80 de 24 de Setembro de 2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>>. Acesso em: 19 Mai. 2017 às 09h17.

programa de recolocação, como foi o caso da Polónia e da Hungria que realizou, inclusive, um referendo cujo resultado foi a rejeição das condições da diretiva.

A rejeição não foi apenas no campo prático, mas também no âmbito jurídico-processual, pois a Eslováquia (Processo C-643/15) e a Hungria (Processo C-647/15) interpuseram recursos ao TJUE para anulação desta decisão cuja manifestação deste órgão ainda se encontra pendente. Sobre isso, o recurso eslovaco se fundamenta na violação das formalidades essenciais previstas nos Artigos 78(3) e 293, ambos do TFUE e dos Artigos 10(1)(2) e 13(2), ambos Tratado da União Europeia (TUE), além de suscitar a violação aos princípios gerais da UE, tais como o da proporcionalidade, democracia representativa, equilíbrio institucional e boa governança. Já o recurso húngaro sustenta que o artigo 78(3) do TFUE não garante base jurídica ao Conselho para adotar essa decisão e que, além disso, foram violados os princípios da necessidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da clareza normativa.

Em todo caso, deve-se destacar que a referida decisão foi alterada pela Decisão (UE) 2016/1754 do Conselho, de 29 de setembro de 2016, que basicamente: (i) inseriu um conteúdo no Artigo 4º informando que *“No que se refere à recolocação dos requerentes referidos no n.º 1, alínea c), os Estados-Membros podem optar pelo cumprimento das suas obrigações através da admissão, no seu território, de nacionais sírios presentes na Turquia ao abrigo de regimes de admissão nacionais ou multilaterais legais de pessoas com clara necessidade de proteção internacional que não o regime de reinstalação que foi objeto das Conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, de 20 de julho de 2015. O número de pessoas assim admitidas por um Estado-Membro conduz a uma redução correspondente da obrigação do Estado-Membro em causa”*; e (ii) possibilidade de aplicação do apoio financeiro *“a cada admissão legal conducente a uma redução da obrigação de recolocação”*¹⁴².

Embora exista certa rejeição às decisões por parte de alguns Estados-Membros, há aqueles que se mostraram dispostos em colaborar. No entanto, o sucesso não pode ser considerado absoluto, pois o número de recolocações ainda é muito baixo devido aos obstáculos burocráticos e, de acordo com Piçarra, em alguns casos a justificativa para tal

¹⁴² UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2016/1754 do Conselho, de 29 de setembro de 2016, publicada em Jornal Oficial da União Europeia nº L 268/82 de 01 de Outubro de 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016D1754>>. Acesso em: 19 Mai. 2017 às 10h31.

ineficiência pode ser resultado da resistência dos próprios solicitantes de asilo contra a sua recolocação forçada¹⁴³.

b) A Declaração UE-Turquia

Nos últimos anos, muitos migrantes, em especial os migrantes forçados vítimas dos conflitos na Síria, utilizaram a Turquia como rota para chegar ao território da União. Por essa razão, diversos Estados-Membros passaram a enfrentar uma sobrecarga do sistema de asilo principalmente nas regiões fronteiriças com a chegada de milhares de pessoas todos os dias em busca de proteção internacional, dos quais se destaca a Grécia e a Bulgária como principal porta de entrada dos indivíduos que utilizam essa rota.

Portanto, a segunda medida que se entende por bem destacar foi o lançamento um acordo entre a União Europeia e a Turquia. Em 18 de Março de 2016, na sequência do Plano de Ação Conjunta UE-Turquia ativado em 29 de novembro de 2015 e da Declaração UE-Turquia de 7 de Março de 2016, a União Europeia e a Turquia chegaram a um acordo para coibir o fluxo de migrantes irregulares provenientes desde a região da Turquia até o território da UE (a seguir designada simplesmente como Declaração).

Através dessa cooperação, ficou firmado que: *(i)* os novos migrantes que chegarem às ilhas gregas a partir de 20 de Março de 2016 de forma irregular provenientes da Turquia serão devolvidos a este país e os custos serão suportados pela UE; *(ii)* a Turquia se compromete a envidar os melhores esforços evitar a abertura, a partir do seu território, de novas rotas de migração irregular direção à UE; *(iii)* para cada migrante em situação irregular que retorne à Turquia, a União Europeia se compromete em reassentar um refugiado que esteja em qualquer dos campos de refugiados daquele país. Importa salientar que para dar seguimento ao plano a UE destinou inicialmente três bilhões de euros para apoio aos sírios em território turco (grupo de nacionais muito expressivo em busca de proteção internacional atualmente) e prometeu mais três bilhões de euros até o final de 2018.

Portanto, ao analisar o seu conteúdo, nota-se que o plano de ação visava oficialmente: *(i)* intensificar a cooperação no apoio aos refugiados sírios que se beneficiam

¹⁴³ PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *In*: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40. P. 36.

de proteção temporária; (ii) contribuir para o não desgaste das comunidades de acolhimento na Turquia; e (iii) evitar os fluxos migratórios irregulares para o território da UE, uma vez que nem todos os migrantes que utilizavam a rota poderiam ser reconhecidos como refugiados à luz da Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967.

Em todo caso, este acordo gerou polêmica justamente por envolver a Turquia, país que não tem um histórico sólido na defesa dos direitos humanos e frequentemente é criticado por limitar a liberdade de expressão e dos meios de comunicação. Portanto, a preocupação é se a Turquia conseguirá respeitar as regras de direito internacional humanitário que a UE reconhece no seu sistema jurídico.

Em razão da divergência jurídica, vale ressaltar que tal declaração também foi objeto de três recursos de anulação perante o TJUE. Contudo, o referido órgão se manifestou de forma equânime e sucinta no sentido de que: “*o recurso é rejeitado por falta de competência do Tribunal Geral para dele conhecer*”¹⁴⁴.

As críticas também avançam nos campos ético e acadêmico e, por essa razão, Favilli abre um flanco acerca do método utilizado pela UE para conter a atual crise migratória e coloca em questão até que ponto este bloco está preocupado com questões humanitárias.

De acordo com a jurista italiana, a conduta comunitária não vem demonstrando através de suas práticas uma preocupação de caráter humanitário, ao contrário, tem sido claro que as medidas extraordinárias entre UE e Turquia visam puramente o retorno imediato de migrantes irregulares e requerentes de asilo para este país considerado “terceiro país seguro”¹⁴⁵.

Nessa mesma linha, a *International Rescue Committee*, a *Norwegian Refugee Council* e a *OXFAM International* publicaram conjuntamente um documento que demonstra que embora a Declaração tenha se firmado na ideia de acabar com o sofrimento humano o que se tem observado é totalmente o contrário. Isso porque muitos solicitantes

¹⁴⁴ Referente aos casos *NF vs. Conselho Europeu* (processo T-192/16); *NG vs. Conselho Europeu* (processo T-193/16); *NM vs. Conselho Europeu* (processo T-257/16).

¹⁴⁵ FAVILLI, Chiara. *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?* In: *Il Mulino – Rivista di Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 10, 2016, n. 2, pp. 405-426. P. 407.

de asilo estão vivendo em condições precárias e sujeitos aos mais diversos tipos de abuso, incluindo abuso sexual em troca de dinheiro e proteção¹⁴⁶.

O documento, também, informa que as verificações médicas e outras avaliações descritas que deveriam ser feitas para identificar e proteger as pessoas vulneráveis que chegam às ilhas não são aplicadas de forma consistente. Na ilha grega de Samos, por exemplo, há relatos de que apenas aqueles que são visivelmente vulneráveis ou facilmente identificáveis como menores não acompanhadas passam por uma avaliação de vulnerabilidade¹⁴⁷.

Apesar disso, Piçarra reconhece que embora esta Declaração seja juridicamente controversa é muito provável que esta seja a *“medida de maior alcance para fazer face à ‘crise migratória e de refugiados sem precedentes’ e para viabilizar a reinstalação enquanto canal de acesso legal à UE para as pessoas carecidas de protecção internacional”*¹⁴⁸.

Enfim, acreditamos que qualquer que seja o verdadeiro carácter da Declaração os Estados-Membros devem sempre observar os direitos humanos e o que preconiza a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, de modo que o retorno desses migrantes em situação irregular não prejudique aqueles em busca de proteção internacional.

Isso quer dizer que o retorno dessas pessoas precisa ser avaliado com cautela e de forma individualizada para que os Estados-Membros não corram o risco de violação dos princípios gerais do direito, bem como os demais princípios que visam garantir a proteção dos refugiados e solicitantes de asilo, em especial, o *non-refoulement* e a garantia de não perseguição criminal.

Portanto, as instituições europeias que inspiram diversos países por sua conduta em prol dos direitos e liberdades precisam continuar envidando esforços para responder de forma digna os anseios em matéria de asilo.

¹⁴⁶ Refere-se ao informativo *“The Reality Of The EU-Turkey Statement – How Greece has become a testing ground for policies that erode protection for refugees”*. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-eu-turkey-statement-migration-170317-en.pdf>>. Acesso em: 15 Mai. 2017 às 16h14.

¹⁴⁷ *Idem*.

¹⁴⁸ PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. In: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40. P. 38.

III. A REALIDADE E DESAFIOS DO ASILO

Conforme falado anteriormente, os Estados se veem desafiados a encontrar uma solução para os milhares de refugiados no mundo. Não há dúvidas de que uma boa base legislativa é primordial para aprimorar o procedimento de reconhecimento do asilo e, por conseguinte, a criação de políticas públicas que permitam aos refugiados acesso aos bens (sejam materiais ou imateriais) necessários para uma vida digna.

Nesse sentido, acreditamos que ao se discutir o direito de asilo não se pode ignorar os dados oficiais do ACNUR e do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT). Isso porque, esta é uma fonte riquíssima que permite aos profissionais do direito vislumbrar a situação atual dos refugiados para que, enfim, proponham melhorias para tornar mais robusto o arcabouço jurídico nessa matéria.

Portanto, nessa parte do trabalho serão apresentados os principais países de origem dos refugiados e os países que mais acolhem essas pessoas, cuja exposição será dividida em duas partes, quais sejam: a escala global e a escala regional (limitando-se ao território da União Europeia).

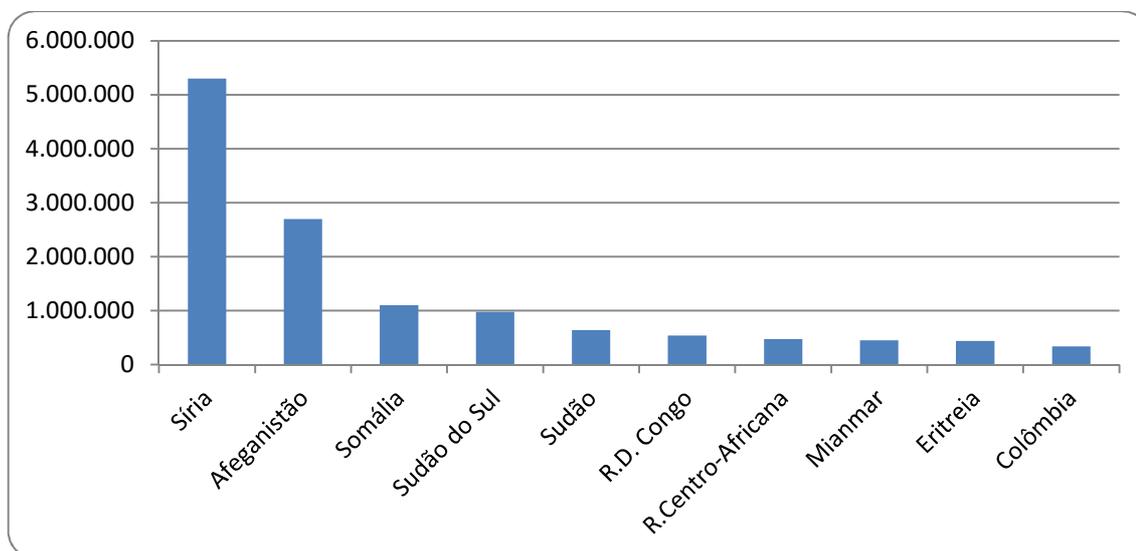
3.1. Os aspectos globais do asilo

Nos últimos anos, guerras e conflitos no Oriente Médio e na África Subsaariana geraram o aumento do fluxo de refugiados como nunca visto anteriormente. Nesse sentido, antes de apresentar os números detalhados sobre o asilo e explicar as razões que justificam a colocação de cada país na lista que será apresentada a seguir, é importante reforçar os três episódios relativamente recentes que contribuíram muito para isso: a guerra no Afeganistão, o conflito na Síria e a guerra civil na Somália.

O ACNUR desenvolve todos os anos dois relatórios com dados precisos sobre o asilo, em especial, os principais países de proveniência dos refugiados, os países com os maiores números de refugiados já reconhecidos, dentre outros¹⁴⁹. Veja-se, pois, a tabela abaixo:

¹⁴⁹ Refere-se aos Relatórios do ACNUR *Global Trends* e o *Mid-Year Trends*. Nesse caso, por apresentar dados mais atuais do refúgio, optou-se por utilizar o Relatório do ACNUR *Mid-Year Trends 2016*. Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58aa8f247.pdf>>. Acesso em: 22 Mai. 2016 às 21h54.

Tabela 1 – Principais países de origem dos refugiados até o meado de 2016



Fonte: Gráfico baseado nos dados do ACNUR em *Mid-Year Trends 2016*.

Não há dúvida de que o conflito na Síria, embora seja relativamente recente, causou efeitos devastadores ao país e forçou a saída de milhares de civis que temiam por suas vidas. Por essa razão, até o meado de 2016 a maior parte dos refugiados reconhecidos era nacional deste país (5,3 milhões), representando trinta e dois por cento do total de refugiados no mundo¹⁵⁰.

O segundo país de proveniência dos refugiados é o Afeganistão. Sobre isso, destaca-se que a população de refugiados afegãos cresceu nos últimos meses e até 30 de junho de 2016 atingiu a marca de 2,7 milhões de pessoas. De todo modo, o ACNUR justifica esse aumento a fatores naturais como nascimentos e mortes de refugiados afegãos¹⁵¹.

A guerra civil na Somália que teve início na década de 1990 e se estende até os dias atuais, tornou este país o terceiro a figurar na lista dos principais países de origem dos refugiados (1,1 milhão de pessoas).

Já a quarta colocação é preenchida pelo Sudão do Sul. Ao longo de sua história, mesmo antes da independência do Sudão em 09 de julho de 2011, o Sudão do Sul já sofria com a guerra, pobreza e instabilidade política. O resultado disso tudo foi o fluxo migratório

¹⁵⁰ ACNUR. *Mid-Year Trends 2016*. Op. Cit. P. 7.

¹⁵¹ *Idem*.

progressivo e constante de saída de pessoas em busca de proteção internacional. Portanto, até 30 de junho de 2017 os refugiados originários deste país atingiram a marca de cerca de 800.000 pessoas¹⁵².

A realidade do Sudão é bem parecida com a do país anterior e é agravada principalmente pelo conflito étnico de Darfur iniciado em 2003, no qual os povos não-árabes da região opõem-se aos grupos étnicos de origem árabe (principalmente os *Janjawid*) que são apoiados pelo regime islâmico do governo sudanês, embora este insista em negar o fato.

Essa situação tornou o Sudão o quinto país na tabela dos principais países que mais geram refugiados (639.000) e como o conflito ainda está em andamento, infelizmente, não há perspectivas em curto prazo que este número diminua, embora os dados do ACNUR no relatório *Mid-Year Trends 2016* mostre que não houve um aumento substancial nos últimos quatro anos¹⁵³.

Desde a sua primeira guerra em 1996, a República Democrática do Congo vive em constante tensão e assiste o êxodo de seus nacionais que deixam o país em busca de uma vida segura. Além dos deslocados internos, esse conflito já deixou milhares de mortos e, por essa razão, o país aparece logo em seguida do Sudão registrando 536.100 pessoas que precisaram de proteção internacional até 30 de junho 2016, ou seja, até essa data esse é o número de pessoas que tiveram o estatuto do refugiado reconhecido oficialmente. Por fim, ressalta-se que os principais destinos das vítimas desse conflito refugiados são Ruanda e Angola pela localização geográfica.

Em seguida, o ACNUR informa que até o meado do ano de 2016 existiam 473.300 refugiados da República Centro Africana, tornado este país o sétimo na lista em questão. Os países que tiveram um aumento considerável nas solicitações de asilo de pessoas desse país foram Chade, Camarões, Congo e República Democrática do Congo¹⁵⁴.

Já Mianmar (antiga Birmânia) figura na oitava posição com 451.100 refugiados. Embora atualmente exista uma aparente tranquilidade em Mianmar, deve-se ressaltar que o

¹⁵² Índice com margem de erro. No entanto, sabe-se que até a presente data o número de refugiados do Sudão do Sul é mais que o dobro (1.7 milhão de pessoas). Ver: ACNUR. *Regional Overview – South Sudan Situation*. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php>>. Acesso em: 25 Mai. 2017 às 10h22.

¹⁵³ ACNUR. *Mid-Year Trends 2016*. Op. Cit. P. 7-8.

¹⁵⁴ ACNUR. *Report Central African Republic*. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/2528#_ga=2.73383376.2136794981.1495732414-88838760.1485885266>. Acesso em: 24 Mai. 2017 às 14h12.

conflito neste país que ocorre desde 1948 e é um dos mais antigos ainda em andamento, cuja motivação se dá tanto por razões políticas quanto por razões étnicas. Essa situação já forçou a saída de milhares de pessoas do país e muitas delas vivem há anos em campos de refugiados nos países fronteiriços, especialmente na Tailândia¹⁵⁵.

Em nona colocação está a Eritreia, país de origem de 435.600 refugiados até o meado de 2016. Isso se justifica pelo regime opressor do presidente Issayas Aferworki, que desde 1993 limita a liberdade de imprensa, pune os adversários do governo e impõe medidas que forçam os seus nacionais a trabalharem em condição análoga à de escravos. No caso eritreu, observam-se diversas violações de direitos humanos, fazendo com que este grupo seja um dos mais expressivos a cruzarem o Mar Mediterrâneo em busca de asilo na Europa.

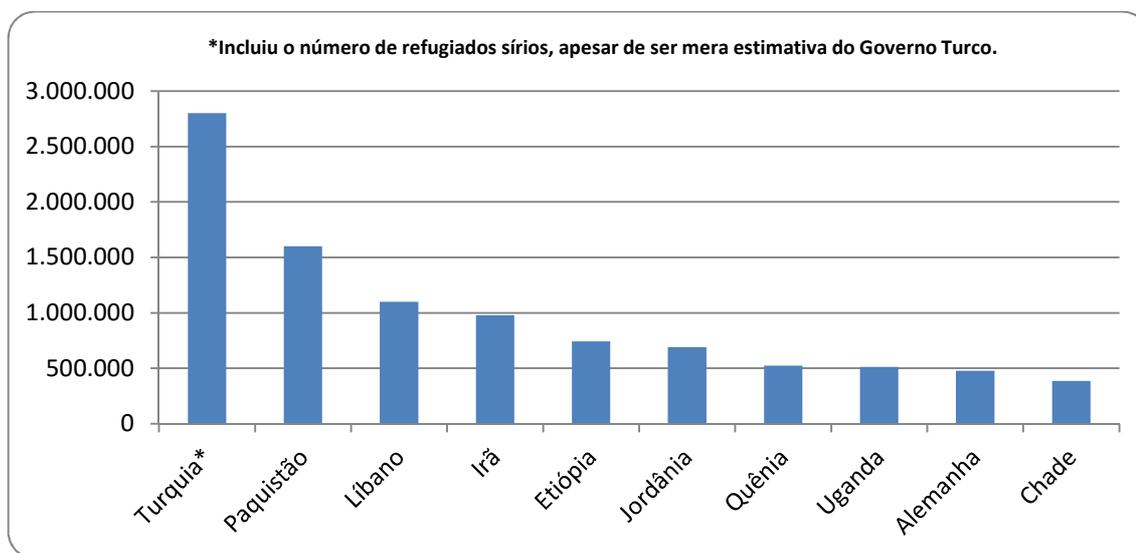
Por fim, o número de refugiados colombianos oficialmente reconhecidos tornou a Colômbia o décimo na lista com 339.000 pessoas. A razão desse alto número se deve a atuação de dois grupos guerrilheiros que atuam na região: as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Liberação Nacional (ELN). O resultado das divergências entre esses grupos e o governo colombiano foi a enorme quantidade de deslocados internos e a saída de milhares de pessoas que buscaram proteção principalmente no Equador (maior acolhedor de refugiados da América Latina), na Venezuela e no Brasil.

¹⁵⁵ Em julho de 2013, tal realidade pode ser constatada quando visitamos o campo de refugiados de *Mae-La*, província de *Tak*, norte da Tailândia. Esse local era constituído por indivíduos de diversas etnias como os *Karen*, os *Kachin* e os *Rohingya*. Como o conflito já é antigo, este campo era uma espécie de cidade marcada pela pobreza, precariedade das instalações e pela presença de ONGs de defesa dos direitos humanos que promoviam atendimento básico de saúde e outros serviços. O grande diferencial desta “cidade” era o fato de seus moradores só serem autorizados a sair do campo caso fossem portadores da “identidade de refugiado” emitida pelo ACNUR (*UNHCR Refugee Card*). Portanto, não foi difícil encontrar pessoas que nunca haviam deixado o campo mesmo sendo a primeira ou até segunda geração de refugiados de Mianmar na Tailândia. Durante o período de visita ao campo, foram consultados 46 jovens da etnia *karen* com idades entre 17 e 23 anos e foi possível observar aquilo que já é cediço acerca das razões do asilo: sair do país de origem era a única alternativa de manutenção da vida. Assim, 72% deles desejavam o retorno à Mianmar e expressavam esperança com a possibilidade de ver todas as etnias convivendo harmonicamente, porém defendiam que futuramente Mianmar deveria conferir a independência política do Estado Karen. Já os outros 28% apesar do desejo de retornar ao seu país de origem, não souberam responder ou simplesmente não acreditavam que as violações aos direitos humanos cessariam e permitiriam o retorno seguro das diversas etnias que deixaram o país desde o início dos conflitos. De todo modo, alguns acontecimentos como a libertação de Aung San Suu Kyi, política e vencedora do Prêmio Nobel da Paz, demonstram que o país tem buscado melhorar sua imagem no cenário internacional, porém no que diz respeito aos refugiados esse esforço ainda não se mostra suficiente e a vulnerabilidade dessas pessoas se estende ao longo dos anos.

No entanto, espera-se que o número de refugiados diminua gradativamente em razão dos esforços empreendidos pelo governo colombiano desde o ano de 2016 para estabelecer a paz com as FARC e o ELN.

Se os países de origem dos refugiados merecem destaque, não se pode negar uma referência aos países que mais acolheram refugiados¹⁵⁶. Nesse sentido, a tabela abaixo cumpre esse papel:

Tabela 2 - Países que mais acolheram refugiados até o meado de 2016



Fonte: Gráfico baseado nos dados do ACNUR em *Mid-Year Trends 2016*.

Inicialmente, destaca-se a Turquia por ser atualmente o país com o maior número de refugiados, com cerca de 2,8 milhões de pessoas em busca de proteção até 30 de junho de 2016. A explicação para esse alto número se deve principalmente ao conflito sírio iniciado em 2011 já que mais de noventa por cento dos refugiados neste país são originários da Síria.

Desde 2001, a guerra no Afeganistão para combater o avanço de extremistas vinculados aos grupos terroristas Al-Qaeda e Talibã culminou na saída forçada de milhares de civis afegãos que temiam pelas suas vidas. Isso se refletiu (e conforme o gráfico acima ainda reflete) nos países vizinhos, principalmente no Paquistão que recebeu grande parte dessas pessoas, tornando-o o segundo país que mais acolhe refugiados (1.600.000).

¹⁵⁶ Refere-se aos refugiados reconhecidos, ou seja, não estão incluídos os solicitantes de asilo ou detentores da proteção subsidiária.

O terceiro país com o maior número de refugiados é o Líbano com cerca de 1.100.000 pessoas, dos quais cerca de um milhão são provenientes da Síria. O caso do Líbano é ao mesmo tempo interessante e preocupante, pois de acordo com a Amnistia Internacional esses índices demonstram que um em cada cinco pessoas no Líbano são refugiadas da Síria¹⁵⁷.

Já o Irã tem cerca de 978.100 refugiados em seu território, o que faz com que este país ocupe a quarta colocação na lista de países com o maior número de refugiados e, assim como o Paquistão, a maioria desses refugiados são originários do Afeganistão. Contudo, nota-se que apesar da atual guerra no Afeganistão influenciado essa estatística, a mobilidade migratória entre este país e o Irã é cíclica e antiga, pois desde a ocupação soviética na década de 1970 o Irã recebeu refugiados afegãos¹⁵⁸.

Logo na sequência vem a Etiópia com 742.700 refugiados, cuja maioria é proveniente do Sudão do Sul (287,500), porém com outros grupos expressivos como somalis (251,800), eritreus (159.800) e sudaneses (38,400)¹⁵⁹.

A sexta colocação na lista de países com o maior número de refugiados foi ocupada pela Jordânia, cuja população de refugiados atinge a marca de 691.800 pessoas até 30 junho de 2016. Mais uma vez, o conflito na Síria foi um fator preponderante para esse cenário, pois a maioria desses refugiados são nacionais sírios (655.675), o que torna esse grupo dez por cento da população total da Jordânia.

Ademais, cumpre salientar que a situação dessas pessoas é de extrema carência de recursos, equipamentos e a infraestrutura. O resultado é a espantosa quantidade de refugiados sírios vivendo abaixo do limiar da pobreza: noventa e três por cento, conforme constatado pela Amnistia Internacional¹⁶⁰.

Em seguida, surge o Quênia em sétimo da lista com 523.500 refugiados acolhidos em seu território. A principal causa é a guerra civil na Somália, já que a maior parte dos refugiados é originário deste país (395.300)¹⁶¹.

¹⁵⁷ AMNISTIA INTERNACIONAL. *Syria's refugee crisis in numbers*. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>>. Acesso em: 23 Mai. 2017 às 08h45.

¹⁵⁸ Sobre a realidade dos afegãos em território iraniano ver pesquisa desenvolvida por ABBASI-SHAVAZI, Mohammad Jalal et al. *Second-generation Afghans in Iran: Integration, Identity and Return*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4846b2062.pdf>>. Acesso em: 23 Mai. 2017 às 08h45.

¹⁵⁹ ACNUR. *Mid-Year Trends 2016*. Op. Cit. P. 9.

¹⁶⁰ ACNUR. *Mid-Year Trends 2016*. Op. Cit. P. 7.

¹⁶¹ *Ibidem*. P. 9.

Com números bem próximos aos do Quênia, a oitava posição é ocupada por Uganda cuja população de refugiados é de 512.600 pessoas. A maior parte dos refugiados em Uganda é proveniente do Sudão do Sul e estima-se que o número tende a crescer em razão de não haver perspectivas em curto prazo de cessação da guerra neste país. Outros grupos expressivos de refugiados são os congolezes, somalis e ruandeses.

Já o nono país com o maior número de refugiados foi a Alemanha, que alcançou a marca histórica de 478.600 refugiados até 30 de junho 2016. O interessante é notar que este é o único país “desenvolvido” a figurar na lista dos dez países que mais acolhem refugiados. Apesar da distância o conflito da Síria afetou diretamente a Alemanha (e a União Europeia como um todo), já que existem 243.300 refugiados sírios no território deste país e milhares de solicitantes de asilo aguardando a decisão das autoridades alemãs¹⁶².

Contudo, a União Europeia espera que o número de refugiados e solicitantes de asilo em seu território comece a reduzir em razão das últimas medidas adotadas pelo bloco, em especial quando da assinatura da Declaração UE-Turquia.

Por fim, o Chade aparece na décima colocação com 386.100 refugiados reconhecidos em seu território. O maior grupo é formado por sudaneses (306.700), mas também há grande quantidade de refugiados oriundos da República Centro-Africana (72.000)¹⁶³.

Portanto, ao analisar esses dados concordamos com a ilação de Cierco ao afirmar que os encargos com os refugiados são suportados principalmente pelos próprios Estados em conflito (nesse caso com os deslocados internos), depois pelos Estados vizinhos e, por fim, pelos países ocidentais. A autora continua seu discurso dizendo que apesar de muitas vezes sofrerem com a instabilidade política, recursos econômicos limitados e pobreza local, são os países designados de “Terceiro Mundo” os maiores acolhedores de refugiados¹⁶⁴.

¹⁶² Sobre isso se ressalta que no quarto trimestre de 2016 o Estado-Membro da UE com o maior número de solicitantes de asilo que formularam o pedido pela primeira vez foi registrado na Alemanha (77.200 ou 37% do total de solicitantes na UE), seguidos pela Itália (37.800 ou 18%), Grécia (20.200 ou 10%), França (20.200 ou 10%) e Reino Unido (9.300, ou 4%). Ver: EUROSTAT. *Asylum quarterly report 2016*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report>. Acesso em: 24 Mai. 2017 às 12h06.

¹⁶³ ACNUR. *Mid-Year Trends 2016*. Op. Cit. P. 10.

¹⁶⁴ CIERCO, Teresa. Op. Cit. Pp. 88-89.

Para ter uma noção do número de refugiados reconhecidos na Europa tem-se que até 30 de junho de 2016 era de 2,1 milhões de pessoas enquanto que na África Subsaariana e na Turquia esse número era de 2,8 e 4,5 milhões de refugiados, respectivamente. Portanto, o que se está presenciando é uma crise global de refugiados e não restrita a um continente específico¹⁶⁵.

Ante o exposto, é possível concluir que se trata de um erro afirmar que somente a Europa vive uma crise de refugiados. Isso porque apesar do aumento exponencial das solicitações de asilo em um curto período de tempo principalmente na Alemanha e França, o número de vítimas de deslocamento forçado que chegam ao território da União em busca de asilo não é o mais alto quando comparado ao número total de vítimas, conforme os dados oficiais fornecidos pelo ACNUR.

3.2. Os aspectos do asilo na União Europeia

A Europa sempre atraiu os migrantes, sejam os migrantes econômicos em busca de melhores condições de vida e novas oportunidades, sejam os migrantes forçados vítimas de perseguições e violações de direitos humanos.

Em todo caso, vale reforçar que grande parte desses migrantes é constituída por vítimas de perseguições que buscaram proteção primeiramente nos países vizinhos, conforme visto anteriormente. Contudo, depois de anos de um fluxo contínuo de refugiados, muitos desses países que já sofriam com problemas econômicos e de infraestrutura viram agravar o problema, tornando cada vez mais difícil para essas pessoas encontrar trabalho, abrigo e cuidados de saúde. Nesse sentido, a solução encontrada foi buscar novos espaços que garantam a proteção que eles tanto precisam.

Por essa razão, nos últimos anos a Europa passou a ser mais afetada com a mobilidade humana de indivíduos extracomunitários em busca de proteção internacional. A dificuldade de trilhar rotas legais e o risco de vida eminente não deixa escolha para muitos homens, mulheres e crianças que acabam por recorrer a contrabandistas que cobram valores altíssimos pelo serviço e não garantem um percurso incólume, ao contrário, antes de chegarem à Europa, muitos sofrem altos níveis de abuso, exploração e violação dos direitos humanos.

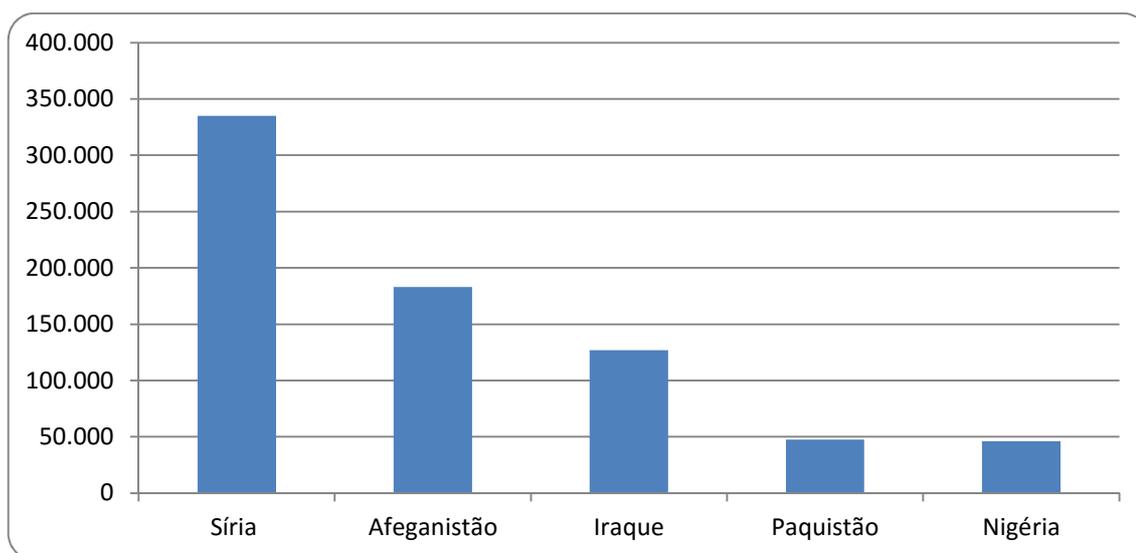
¹⁶⁵ ACNUR. *Mid-Year Trends 2016. Op. Cit.* P. 6.

Todo esse contexto gerou preocupação nos Estados-Membros que perceberam a necessidade da adoção de medidas para controlar esse fluxo migratório, cuja resposta era e ainda está sendo moldada como um verdadeiro desafio de implicações humanitárias que compromete a estabilidade regional e a opinião pública internacional.

Em todo caso, há de se reconhecer que as medidas adotadas em matéria de controle migratório foram exitosas em seu propósito, em especial, a controversa Declaração UE-Turquia destinada principalmente aos sírios. Isso demonstra a importância analisar os aspectos específicos que marcam o asilo na Europa para aprimorar o procedimento de acolhimento dos refugiados¹⁶⁶.

Desta forma, seria imprudente não trazer a luz os dados recentes divulgados pelo EUROSTAT referentes ao asilo na União Europeia, conforme se vê abaixo¹⁶⁷:

Tabela 3 – Principais países de origem dos solicitantes de asilo (Out/2015-Dez/2016)



Fonte: EUROSTAT, *Asylum Quarterly Report (First time asylum applicants, Q4 2015–Q4 2016)*.

Sabendo que as razões que justificam o reconhecimento da condição de refugiado são diversas dos tradicionais migrantes, resta claro ao analisar o gráfico acima que os

¹⁶⁶ Sobre a Declaração UE-Turquia, embora controversa, não se pode negar que até o presente momento o referido documento conseguiu frear a entrada de novos migrantes (não necessariamente refugiados, já que muitos ao apresentarem o pedido de asilo não conseguiram demonstrar o “*fundado temor de perseguição*”), tornando-o um sucesso para as autoridades migratórias dos Estados-Membros que mesmo reforçando o patrulhamento nas fronteiras não conseguiam até então impedir a entrada dessas pessoas.

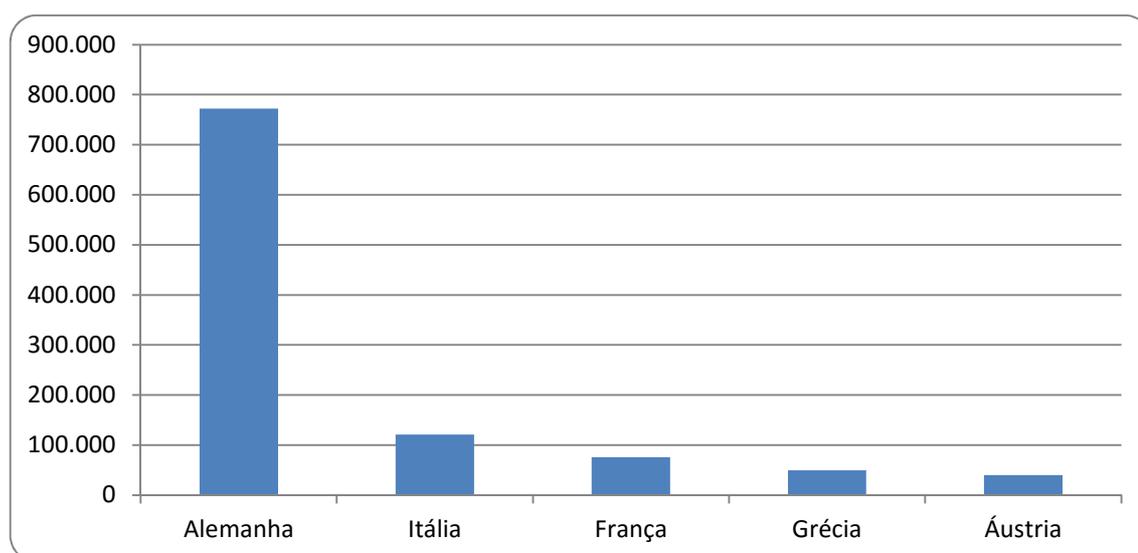
¹⁶⁷ EUROSTAT. *Asylum Quarterly Report 2016*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report>. Acesso em: 26 Mai. 2017 às 09h46.

países onde são perpetradas graves violações de direitos e liberdades geram uma grande quantidade de civis em busca de proteção internacional.

Nesse sentido, apesar da distância geográfica o conflito na Síria também afetou a União Europeia, pois milhares de pessoas usaram a Turquia como rota para fugir do conflito até chegar ao território da UE. Nesse sentido, somente no período de outubro de 2015 até dezembro de 2016 foram apresentados 334.820 novos pedidos de asilo por nacionais deste país, dos quais noventa por cento somente na Alemanha¹⁶⁸.

Os afegãos constituem a segunda maior nacionalidade das pessoas que apresentaram novos pedidos de asilo (182.985), seguidos de iraquianos (126.955), paquistaneses (47.595) e nigerianos (46.145).

Tabela 4 – Estados-Membros que mais receberam pedidos de asilo (Out/2015-Dez/2016)



Fonte: EUROSTAT, *Asylum Quarterly Report (First time asylum applicants, Q4 2015–Q4 2016)*.

Os principais Estados-Membros onde foram apresentados pedidos de asilo são: Alemanha, Itália, França, Grécia e Áustria. Esses países representam juntos oitenta e oito por cento de todos os novos pedidos de asilo apresentados no período de outubro de 2015 até dezembro de 2016.

Nesse mesmo período, foram apresentados na Alemanha 772.265 novos pedidos de asilo, dos quais grande parte foi feito por sírios, eritreus e iraquianos. Esse alto número

¹⁶⁸*Idem.*

de solicitações não é de causar espécie e as três razões podem ser as seguintes: a estabilidade da economia alemã e os benefícios sociais que atraem milhares de refugiados e até mesmo migrantes econômicos, que mesmo não fazendo *jus* ao asilo tentam de todos os meios regularizar sua situação. Já a segunda razão se firma no fato de haver uma alta taxa de aprovação dos pedidos de asilo, que pode demonstrar numa análise superficial que este país está aberto ao acolhimento dos refugiados. Por fim, a terceira motivação pode se dar ao fato de muitos deles terem familiares ou grupos da mesma origem residindo neste país, o que ajudaria no processo de adaptação e integração local¹⁶⁹.

Nesse mesmo período, o segundo maior número de solicitantes de asilo foi registrado na Itália (121.185 novos pedidos), seguido de França (75.990), Grécia (49.875) e Áustria (39.860).

Dentre esses Estados-Membros, o único que apresentou uma taxa de elegibilidade similar a da Alemanha foi a Áustria (setenta e um por cento). Já a Grécia, no período em questão apresentou a menor taxa de aprovação dos pedidos de asilo, com cerca de trinta e um por cento, enquanto a França e a Itália concederam proteção para cerca de trinta e seis por cento e quarenta e cinco por cento dos solicitantes de asilo, respectivamente.

A partir desses dados, Bordignon e Mariconi concluem que, embora a União Europeia tenha editado normas comuns em matéria de asilo, a aplicação destas não se dá de forma uniforme entre os Estados-Membros. Isso porque os autores citam uma pesquisa realizada pelo ACNUR em 2010 com doze Estados-Membros que concluiu que os pedidos de asilo são avaliados de forma diferente entre os países. Em outras palavras, ficou evidenciado que a Diretiva 2005/85/CE (substituída pela Diretiva 2013/32/UE) “*relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*” era

¹⁶⁹ Sobre a alta taxa de aprovação dos pedidos de asilo vale ressaltar que somente no quarto trimestre de 2016 foram julgados em primeira instância 211.285 pedidos de asilo, dos quais foram aprovados 67%. Nesse índice estão incluídos tanto os indivíduos que tiveram o efetivo reconhecimento da condição de refugiado, quanto àqueles que o governo alemão concedeu proteção subsidiária ou por razões humanitárias. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates_4th_quarter_2016.png. Acesso em: 26 Mai. 2017 às 10h09. Já sobre as razões que justificam a Alemanha como país que mais recebeu pedidos de asilo nos últimos anos ver: ENGLER, Marcus. *Deutschland in der Flüchtlingskrise - Hintergründe, Reaktionen und Herausforderungen*. In: *Heinrich Böll Stiftung – Warszawa*, pp.1-8. Disponível em: https://pl.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/04/deutschland_in_der_fluechtlingskrise_engler.pdf. Acesso em: 26 Mai. 2017 às 15h19.

aplicada de forma divergente e, em alguns casos, de forma a violar o direito internacional¹⁷⁰.

Por outro lado, vale ressaltar que o fato de um país possuir baixos índices de aprovação de pedidos de asilo não significa necessariamente que este é fechado ao acolhimento de refugiados, mas que talvez os indivíduos não preencheram as condições necessárias para a concessão da proteção internacional.

No que tange aos Estados-Membros da União Europeia, essas diferenças podem ser em parte uma consequência das diferentes nacionalidades dos solicitantes de asilo, ou seja, pelo fato das origens dos refugiados não serem uniformes entre os países. Basta lembrar que nacionais de países envolvidos em notórios conflitos como Síria, Eritreia e Iraque conseguem altas taxas de aprovação do pedido de asilo, vide o exemplo da Alemanha cuja taxa de aceitação dos pedidos de asilo de nacionais da síria foi de cerca de 99 por cento, seguido por eritreus (94 por cento) e iraquianos (73 por cento)¹⁷¹.

Como os outros Estados-Membros receberam fluxos de solicitantes de asilo de outras nacionalidades, é possível que a baixa taxa de aprovação tenha sido justamente porque esses indivíduos não conseguiram demonstrar o “*fundado temor de perseguição*” que justifica a proteção internacional.

3.3. Os desafios do refugiado e o estigma social

Conforme visto ao longo deste trabalho, as razões que levam ao asilo são completamente diversas àquelas que ensejam os tradicionais migrantes. Por essa razão, pretende-se neste tópico, ainda que não seja de forma exaustiva, apresentar alguns desafios enfrentados pelos refugiados e solicitantes de asilo, bem como combater alguns estigmas envolvendo essas pessoas.

Ultimamente, muito se ouve acerca de uma crise de refugiados no mundo. De fato, vê-se o maior número de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, existindo até o

¹⁷⁰ BORDIGNON, Massimo; MARICONI, Simone. *The case for a common European refugee policy*. In: *Bruegel Policy Contribution Issue n°8*, 2017, pp. 1-13. P. 7.

¹⁷¹ *Idem*. P. 6.

ano de 2015 cerca de 65,3 milhões de pessoas vítimas de deslocamento forçado, onde estão abarcados requerentes de asilo, deslocados internos e refugiados reconhecidos¹⁷².

Para além de todo o sofrimento até encontrar um lugar seguro para permanecer, os solicitantes de asilo e refugiados podem, por vezes, ser associados a criminosos, usurpadores e indolentes, uma vez que chegam aos países de acolhimento, em regra, com carência de documentação, escassez de recurso financeiro e até mesmo conhecimento limitado sobre a cultura local.

Paralelamente, tem-se observado que em geral a própria sociedade desconhece as verdadeiras razões que levam o indivíduo a se valer da proteção internacional. Portanto, a temática precisa ser tratada não apenas sob uma perspectiva jurídica, mas também devem ser considerados os aspectos fáticos que podem influenciar na efetiva garantia dos direitos dos refugiados em seu novo lar.

a) As despesas com o refugiado e a competitividade no mercado de trabalho;

O primeiro aspecto que se tem observado é que aumento do fluxo de migrantes forçados nos momentos de crise econômica pode agravar ainda mais a situação e dificultar a integração local. Isso porque, o avanço das ideias ultranacionalistas propaga a máxima de que essas pessoas representam um risco à sociedade, chegam aos países apenas para trazer custos aos cofres públicos em detrimento dos nacionais e que as políticas públicas passaram a ser mais focadas ao atendimento dos estrangeiros.

Cierco corrobora com este entendimento e complementa dizendo que a *“recessão e o desemprego, combinados com o receio dos refugiados se tornarem num ‘fardo’ para os sistemas de segurança social, juntamente com os sentimentos xenófobos e racistas, que normalmente são exacerbados com os fluxos em massa de refugiados, mais o risco de permanência a longo prazo, levam os Estados, sobretudo os europeus, a restringirem o asilo e a adotar um conjunto de políticas que dificultam e entram o acesso ao território europeu”*¹⁷³.

¹⁷² Número referente até 31 de Dezembro de 2015 (ACNUR. *Global Trends 2015*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em 19 Mai. 2017 às 14h14).

¹⁷³ CIERCO, Teresa. Op. Cit. P. 84. Acerca da contenção de “migrantes não desejados” Haesbaerth afirma que *“se, de um lado, vários países têm legislações claramente favorecedoras da migração, em termos de migrantes altamente qualificados, de outro, negam a entrada de migrantes sem qualificação ou pouco*

Além disso, não é incomum ouvir a confusão feita pelo homem médio de que os refugiados acirram a competitividade no mercado de trabalho. Contudo, o que se tem observado é que quando o refugiado possui algum tipo de especialização, habilidade ou qualificação a primeira dificuldade encontrada é a verificação da autenticidade dos documentos apresentados. A segunda dificuldade diz respeito à própria política adotada pelo Estado que o acolhe em reconhecer ou não o título emitido no exterior¹⁷⁴.

Sobre essa segunda dificuldade, a Amnistia Internacional complementa que para aqueles portadores de diplomas de especialistas os procedimentos para a sua revalidação são geralmente burocráticos, o que propicia que por mais qualificado que o refugiado seja, este acabará ocupando cargos considerados de menor qualificação, com jornadas exaustivas ou até mesmo se sujeitando os subempregos. Em suma, essa vulnerabilidade torna-o mais propício aos abusos de poder dos empregadores¹⁷⁵.

De fato, o asilo traz custos ao Estado acolhedor principalmente nos primeiros meses da chegada, pois se leva tempo até a publicação da decisão sobre o pedido de asilo e a efetiva adaptação local. Por outro lado, não se pode negar que devido ao envelhecimento da população muitos países têm sofrido com a diminuição percentual da população economicamente ativa e o resultado prático disso pode ser terrível, por exemplo: um colapso do sistema de seguridade social, já que não será mais possível sustentar a sua estrutura demográfica.

Portanto, medidas de incentivo à natalidade e migração precisam ser consideradas. Nesse sentido, ainda que se considere que muitos refugiados não tenham especialização ou qualificação que os permitam ser absorvidos pelo mercado de trabalho, acreditamos que essas pessoas também podem complementar a mão de obra e contribuir para o desenvolvimento nacional, seja realizando trabalhos de maior complexidade quando

qualificados. Portanto, uma grande ameaça ou 'risco' estaria situada na pretensa insegurança promovida pela reprodução e mobilidade 'sem controle' dessas massas subalternas, vistas muitas vezes como 'culturas bárbaras', 'excedentes perigosos' que só poderiam ser incorporados através daquilo que Agamben denomina de 'estados de exceção' ou de 'legalização de exceção' dentro de uma sociedade biopolítica de controle" (HAESBAERTH, Rogério. Território, insegurança e risco em tempos de contenção social. In: Póvoa Neto, H.; Ferreira, A.; Vainer, C. e Santos, M. [org.] A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, pp. 537-557. P. 552).

¹⁷⁴ BORDIGNON, Massimo; MARICONI, Simone. *Op Cit.* P. 6.

¹⁷⁵ AMNISTIA INTERNACIONAL. Desconstruir facilmente 10 mitos sobre pessoas em movimento. Disponível em: http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2253:desconstruir-facilmente-10-mitos-sobre-pessoas-em-movimento&catid=69:agir&Itemid=148. Acesso em: 18 Mai. 2016 às 14h52.

devidamente qualificado ou exercendo atividades que os nacionais não desejam mais desempenhar.

b) O risco para a segurança nacional;

O segundo aspecto fático, digno de nota, refere-se ao terrorismo. De fato, os atentados terroristas, principalmente ocorridos a partir do início deste século podem ter influenciado na forma como a sociedade e os governos passaram a enxergar os estrangeiros (incluindo erroneamente vítimas de migrações forçadas).

Machado lembra que a ameaça terrorista não é recente e que um dos maiores desafios do direito internacional atual é o combate a esses grupos sem por em causa a sua realização. Contudo, a questão não parece ser simples de ser solucionada, pois a definição sobre o que é terrorismo ainda é incontroversa¹⁷⁶.

Portanto, além das consequências diretas e imediatas dos atos terroristas, muitos Estados sob o temor de acolher um indivíduo nocivo à segurança nacional tornam mais rígidas suas legislações nacionais em matéria de migração. Assim, não raras vezes os refugiados e solicitantes de asilo passam a enfrentar essas leis que podem restringir o exercício do direito de buscar proteção internacional.

Durante a 7ª Conferência da *Canadian Association for Refugee and Forced Migration Studies* (CARFMS), realizada na cidade de Montreal entre os dias 07 e 09 de maio de 2014, foi discutido como os governos, em especial deste país, criam entraves burocráticos com o objetivo de conter o fluxo de migrantes indesejados.

A estratégia do órgão de fronteira do Canadá (CBSA) para combater a migração irregular tem sido a criação de “múltiplas fronteiras” para que pessoas que representam um risco para a segurança e prosperidade do Canadá sejam identificadas antes mesmo de chegarem às fronteiras reais, ou seja, a identificação deve ser preferencialmente antes do indivíduo sair do seu país de origem.

Portanto, ao sustentarem a ideia de que o processo de admissibilidade deve ocorrer antes da chegada do indivíduo ao Canadá, ou no período imediatamente após sua chegada, as autoridades canadenses visam assegurar que aqueles que são inadmissíveis não entrem ou não permaneçam nesse país. O acordo *Beyond the Border: A Shared Vision for*

¹⁷⁶ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito Internacional: do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. P. 743 ss.

Perimeter and Security and Competitiveness, entre os governos do Canadá e dos Estados Unidos tem contribuído muito para isso, uma vez que ao trabalharem em conjunto ambos conseguem negar aos terroristas a chance de usar um ou outro país como ponto de trânsito para contornar as restrições impostas pelo outro¹⁷⁷.

Nota-se a dimensão da questão da promoção dos direitos humanos no cenário pós-11 de setembro de 2001 quando esta se tornou objeto de preocupação da ONU no Relatório E/CN.4/2004/4. Nesse documento ficou expresso que alguns Estados, sob pretexto de combater o terrorismo, prejudicam o trabalho dos defensores dos direitos humanos e expõem ao perigo e riscos os grupos mais vulneráveis, como migrantes, refugiados e solicitantes de asilo¹⁷⁸.

Vale lembrar que, no âmbito europeu, os riscos de acolher indivíduos ligados a grupos terroristas podem ser minimizados com a ajuda dos serviços de segurança e informação, como a Europol, a FRONTEX e o sistema EURODAC, cujas informações podem ser acessadas pelos órgãos policiais dos Estados-Membros de forma a prevenir, detectar ou investigar crimes graves ou possíveis ações de grupos terroristas.

Ademais, o que precisa ser trazido à luz é que o envolvimento com práticas terroristas é contrário aos princípios da ONU e serve de base para exclusão do direito de asilo, conforme Artigo 1º (F)(c) da Convenção de Genebra de 1951. Assim, a exclusão será cabível apenas se for possível identificar o ato praticado e desde que o Estado observe o devido processo legal e suas obrigações gerais de direito internacional¹⁷⁹.

Portanto, essa postura cada vez mais restritiva preocupa os especialistas em direito das migrações, pois existem meios práticos e jurídicos de assegurar a manutenção da segurança nacional sem amesquinhar o direito de asilo. É preciso ter em mente que ao mesmo tempo em que essas medidas contribuem para a segurança nacional, se não aplicadas de forma planejada e coordenada é possível que sejam prejudiciais para a proteção integral do refugiado caso lhe seja dispensado o mesmo tratamento.

¹⁷⁷ Conteúdo apresentado na CARFMS 2014 e original em inglês disponível em: <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsln-cgnst-trrrsm/index-en.aspx>>. Acesso em: 10 Mai. 2017 às 08h38.

¹⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-Up to the World Conference on Human Rights*. P. 22. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/157/83/PDF/G0315783.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 Mai. 2017 às 12h18.

¹⁷⁹ GOODWIN-GILL, Guy; MCADAM, Jane. Op. Cit. P. 197.

Nesse sentido, os Estados signatários da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967 não podem ignorar o compromisso assumido em garantir os direitos dos refugiados, sob risco de contradizerem tudo aquilo que alegam defender. De acordo com o ilustre filósofo italiano Giorgio Agamben “*um Estado que tem a segurança como sua única tarefa e origem de legitimidade é um organismo frágil; ele sempre pode ser provocado pelo terrorismo para se tornar, ele próprio, terrorista*”¹⁸⁰.

Ora, o que se busca defender é que a garantia da defesa dos direitos humanos não pode ser abalada e, nesse diapasão, ressalta-se que no contexto europeu, embora os Estados não sejam obrigados a receber qualquer estrangeiro (*lato sensu*) em seu território, a CEDH proíbe nos Artigos 17 e 18 o abuso de direito e limita a aplicação de restrições aos direitos, respectivamente¹⁸¹. Em outras palavras, não nos parece coerente que em nome da segurança nacional os refugiados e solicitantes de asilo sejam rechaçados.

Sendo assim, resta claro que existe um abismo entre todo o arcabouço jurídico em matéria de asilo e a efetiva aplicação dessa proteção do refugiado, que mesmo fora da zona de perseguição efetiva ou iminente, ainda pode ser assombrado por estigmas que o impede de gozar de uma vida mais digna.

Ademais, há quem entenda ser necessário garantir não apenas a proteção, mas também meios que permitam que o refugiado desenvolva um senso de pertencimento para que usufrua dos direitos básicos enquanto residir no país de acolhimento. Tal ilação é proposta por Araújo ao afirmar que “*(...) todos buscam aceitação no meio em que vivem. É por meio dessa aceitação que uma pessoa se sente cidadã em uma sociedade. Esta aceitação contribui para que, gradativamente, o refugiado se sinta incluído no processo de novas relações sociais que necessita estabelecer*”¹⁸².

Logo, o desafio para a comunidade internacional já está definido: garantir a segurança nacional e o controle migratório ao mesmo tempo em que não repele os vulneráveis que precisam de proteção internacional. Enfim, devem-se respeitar os aspectos formais (direitos e garantias, por exemplo), sem deixar que os estereótipos interfiram no procedimento de reconhecimento da condição de refugiado. Portanto, acreditamos que a

¹⁸⁰ AGAMBEN, Giorgio. Sobre a segurança e o terror. In: COCCO, G. e HOPSTEIN, G. (org.). As multidões e o império: entre globalização da guerra e universalização dos direitos. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

¹⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 20 Mai. 2017 às 12h18.

¹⁸² ARAÚJO, W. O desafio de ser refugiado. In: MILESI, Rosita (Org.). Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003. pp. 33 - 44. P. 38.

ponderação pode contribuir para evitar abusos de direitos e melhorar o sistema de acolhimento.

3.4. A importância da integração local e as expectativas para o futuro

Embora o direito de asilo deva ser oferecido enquanto durarem as razões que levaram o indivíduo a deixar o seu país, há de se considerar que em muitos casos os refugiados vivem anos nessa situação sem que seja possível o retorno em segurança ao seu país. Deste modo, além do acolhimento em si, um dos grandes desafios atuais é a inclusão dessas pessoas na comunidade local.

Tamanha é a importância da integração local que o próprio o ACNUR a qualifica como uma das três soluções duráveis ao lado da repatriação voluntária e o reassentamento em um terceiro país. Nesse sentido, os Estados signatários da Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 são orientados a envidarem seus melhores esforços para promover uma dessas ações em benefício do refugiado.

Acerca disso, Crisp destaca que a integração se finda em três dimensões. A primeira se trata de um processo jurídico, através do qual os refugiados possam alcançar uma gama mais alargada de direitos no Estado acolhedor. Em segundo lugar, trata-se de um processo econômico que consiste em estabelecer meios de subsistência sustentáveis para depender cada vez menos do auxílio estatal ou de apoio humanitário. Por fim, é um processo social e cultural de adaptação e aceitação do refugiado na comunidade local sem que este viva com temor de discriminação, intimidação ou exploração, ou seja, que o refugiado se sinta parte do grupo em que está inserido¹⁸³.

Nesse sentido, Jacobsen informa que somente será possível afirmar que o refugiado está devidamente integrado com a comunidade local quando: *i*) não estão em perigo físico (e não vivem sob a ameaça de *refoulement*); *ii*) não estão confinados em acampamentos ou assentamentos e têm o direito de regressar ao seu país de origem; *iii*) podem sustentar a si próprios e às suas famílias; *iv*) tem acesso ao sistema de ensino ou formação profissional, instalações de saúde e habitação; *v*) estão socialmente conectados

¹⁸³ CRISP, Jeff. *The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*. In: UNHCR – *New Issues in Refugee Research, Working Paper*, N°102, 2004, p. 1. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/407d3b762/local-integration-local-settlement-refugees-conceptual-historical-analysis.html>>. Acesso em: 25 Mai. 15h02.

com a comunidade acolhedora e há pouca distinção entre o padrão de vida dos refugiados e dos nacionais¹⁸⁴.

Sobre isso, também há de se considerar que a Diretiva 2013/33/UE converge com as considerações feitas por Jacobsen, ao menos com relação ao processo de integração dos solicitantes de asilo.

Logo no preâmbulo deste documento, o Conselho Europeu reafirma o seu compromisso com o princípio da não repulsão (*non-refoulement*). Além disso, a livre circulação no território do Estado-Membro de acolhimento é assegurada aos refugiados e requerentes de asilo, bem como se restringe a possibilidade de detenção, sendo cabível apenas em situações excepcionais quando “*não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas*” (vide Artigos 7º e 8º).

Com relação ao sustento próprio ou de seu núcleo familiar, a referida diretiva também assevera que os Estados-Membros devem garantir que os solicitantes de asilo tenham acesso ao mercado de trabalho (Artigo 15).

No que tange ao acesso tem acesso ao sistema de ensino os Estados-Membros devem concedê-lo aos filhos menores dos requerentes de asilo e aos requerentes menores em condições semelhantes às dos seus nacionais (Artigo 14). Já a formação profissional pode ser autorizada pelo Estado-Membro acolhedor, nos termos do Artigo 16. Por fim, o documento também ressalta que as instalações de acolhimento devem proporcionar “*um nível de vida adequado aos requerentes que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental*” (Artigo 17) e o acesso ao sistema de saúde deve se dar de forma a atender, pelo menos, os casos urgentes e o “*tratamento básico de doenças e de distúrbios mentais graves*” (Artigo 19).

Além disso, um valioso instrumento de viabilização dessa política de integração foi a criação do Fundo Europeu para Integração dos Nacionais de Países Terceiros (FEI) para o período de 2007 até 2013, cujo objetivo era “*apoiar os esforços realizados pelos Estados-Membros para permitir aos nacionais de países terceiros oriundos de contextos económicos, sociais, culturais, religiosos, linguísticos e étnicos diferentes satisfazer as*

¹⁸⁴ JACOBSEN, Karen. *The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries*. In: UNHCR – *New Issues in Refugee Research, Working Paper*, Nº.45, 2001, p. 9. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b7d24059.pdf>>. Acesso em: 29 Mai. 16h58.

condições de residência e facilitar a integração destas pessoas nas sociedades europeias”¹⁸⁵.

Dentre as várias ações em matéria de asilo financiadas pelo FEI, Sarti destaca alguns como: *a)* a implementação de ações destinadas a colocar em prática os princípios básicos comuns para a política de integração dos imigrantes na UE; *b)* o desenvolvimento de indicadores e metodologias que permitam avaliar o progresso, ajustar as políticas e facilitar a coordenação da aprendizagem comparativa; *c)* a consolidação da política de acolhimento e capacidade de coordenação de ações, melhorando a competência intercultural entre os Estados-Membros nos mais diversos setores da Administração Pública; *d)* o intercâmbio de experiências entre os Estados-Membros, boas práticas e informações sobre integração¹⁸⁶.

Embora na prática possam existir choques entre indivíduos diferentes quanto à origem, Habermas concluiu que a inclusão do outro é fundamental para o convívio saudável numa sociedade multicultural. Por outro lado, o ilustre filósofo alemão acredita que a inclusão não é significa assimilação, nem fechamento contra a cultura alheia, mas sim que a comunidade acolhedora está aberta para receber os que são estranhos à cultura local e assim desejam permanecer¹⁸⁷.

Além do esforço jurídico que deve ser empreendido, outro importante passo para a integração do refugiado é promoção da informação sobre as razões que levam o indivíduo a buscar a proteção internacional. Isso porque, embora o sistema jurídico esteja se mostrado fundamental na garantia dos direitos dos refugiados e solicitantes de asilo, seria impossível que somente a lei criasse as condições favoráveis aos refugiados e solicitantes de asilo. Deste modo, também se deve destacar a importância dos projetos e iniciativas coordenadas pela sociedade civil.

Nesse sentido, acreditamos ser muito importante haver a interação entre os diversos atores envolvidos no processo de reconhecimento da condição de refugiado, quais sejam: as autoridades do Estado acolhedor, o ACNUR e a sociedade civil (por exemplo, as organizações não governamentais).

¹⁸⁵ Redação extraída do Artigo 2º do referido dispositivo legal (UNIÃO EUROPEIA. Decisão 2007/435/CE do Conselho, de 25 de junho de 2007, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 168 de 28 de Junho de 2007).

¹⁸⁶ SARTI, Sandra. *L'Italia dei rifugiati. Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche*, 2010, p. 111. Disponível em: <<http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/LItalia%20dei%20rifugiati.pdf>>. Acesso em: 01 Jun. 2017 às 14h22.

¹⁸⁷ HABERMAS, Jürgen. *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*. Milão: Feltrinelli, 1998. P. 10.

Por exemplo, a Amnistia Internacional tem brilhantemente desenvolvido palestras e manuais que reforçam a ideia de que os refugiados são homens, mulheres e crianças que saem de suas pátrias com um único propósito: a manutenção de suas vidas. Ao contrário do que se tenta propagar por alguns grupos, essas pessoas são vítimas de perseguições, violações e abusos. Em outras palavras, muitas fogem justamente da ação de governos tiranos e grupos extremistas¹⁸⁸.

Já na Itália, um dos Estados-Membros que mais receberam solicitações de asilo nos últimos anos, a organização *Centro Astalli*, por exemplo, uma organização em atividade há mais de 30 anos, se encarrega de promover o atendimento aos refugiados e solicitantes de asilo, bem como tornar de conhecimento da sociedade local as razões que levaram aquelas pessoas a fugir dos seus países em busca de proteção.

De igual forma, é importante ressaltar que o envolvimento para a integração do refugiado também pode ser incentivado pelo ativismo da própria comunidade e não apenas por instituições. Na Alemanha, por exemplo, muitos cidadãos se comprometeram com iniciativas da sociedade civil que ajudam os refugiados que chegam ao país, especialmente quando as entidades governamentais demonstram estar sobrecarregadas. As atividades voluntárias incluem a provisão de necessidades básicas, tais como informação, alojamento, transporte e vestuário¹⁸⁹.

Essa disponibilidade em acolher os refugiados pode ser muito positiva para a comunidade local. Isso porque se deve reforçar que os refugiados constituem uma nova força de trabalho com competências que podem ser utilizadas para beneficiar a comunidade de acolhimento através do desenvolvimento de áreas subpovoadas. Por exemplo, a chegada de refugiados burundeses na Tanzânia em 1972 permitiu o desenvolvimento de terras para a agricultura, cujo resultado foi o crescimento da economia local e nacional¹⁹⁰.

¹⁸⁸ AMNISTIA INTERNACIONAL. Desconstruir facilmente 10 mitos sobre pessoas em movimento. Disponível em: <http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2253:desconstruir-facilmente-10-mitos-sobre-pessoas-em-movimento&catid=69:agir&Itemid=148>. Acesso em: 17 Mai. 2016 às 20h25.

¹⁸⁹ MAYER, Matthias M. *Germany's response to the refugee situation: remarkable leadership or fait accompli?* In: *Newpolitik*, 2016, pp. 1-11. P. 6. Disponível em: <http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/Germanys_Response_to_the_Refugee_Situation_Mayer.pdf>. Acesso em: 26 Mai. 2017 às 15h37.

¹⁹⁰ FIELDEN, Alexandra. *Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations*. In: UNHCR – *New Issues in Refugee Research, Working Paper*, N°158, 2008, p. 3. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/486cc99f2.pdf>>. Acesso em: 29 Mai. 08h12.

De todo modo, há de se considerar que as semelhanças linguísticas, étnicas e culturais podem influenciar no processo de integração local. Portanto, um dos obstáculos é garantir o tratamento igualitário a todos os refugiados independentemente de sua origem. Fielden ressalta que, infelizmente, foi possível observar casos em que um mesmo país hospedeiro ofereceu tratamento diferenciado aos refugiados em razão da sua etnia. Sem dúvida, esse tipo de situação jamais deveria acontecer, pois as soluções duráveis não podem se pautar em aspectos como a etnia do refugiado¹⁹¹.

Portanto, é possível observar que através dos meios jurídicos já existentes e da informação promovida por diversas organizações que militam na área dos direitos humanos dos refugiados será possível, enfim, avançar na promoção da integração local dessas pessoas. Esses são valiosos meios de combate dos estereótipos que tanto podem ser prejudiciais ao processo de adaptação dos refugiados na sociedade europeia.

¹⁹¹ *Ibidem*. P. 4.

CONCLUSÃO

A globalização e o alcance das mídias, mui especialmente pelo uso das ferramentas digitais, oportunizou a troca de informação entre os povos. Isso fez com que muitos fossem despertados para a condição de vida a qual estavam tendo acesso e, inconformados, saíssem à luta por dias melhores.

Ocorre que com os refugiados a luta é por uma vida digna e nunca motivada apenas por questões econômicas. O resultado disso está estampado nos jornais que anunciam mais de 65 milhões de vítimas de deslocamentos forçados ao redor do mundo, número recorde desde a Segunda Guerra Mundial.

Nesse sentido, o presente estudo teve por objetivo evidenciar, com base nos principais documentos internacionais e comunitários em matéria de asilo, a história e desenvolvimento deste instituto ao longo dos anos.

À luz do direito internacional dos refugiados, garantido principalmente na Convenção de 1951 e no Protocolo de Nova York de 1967, ficou sobejamente demonstrado que o asilo, como alternativa de manutenção e proteção da vida, tem se intensificado entre os povos, mormente pela eclosão de guerras, graves crises políticas, intolerância racial, perseguição religiosa e/ou étnica.

Ante a vulnerabilidade dessas pessoas, esse instituto de natureza *jus cogens* visa garantir a proteção contra as fortes violações de direitos humanos às quais essas pessoas estão submetidas.

Ademais, também se demonstrou que os refugiados fazem parte de um grupo de pessoas distinto do tradicional migrante. Isso porque esse grupo em vulnerabilidade que chegam ao território europeu é caracterizado pela questão da sobrevivência, portanto, são chamados de migrantes forçados.

Nesse contexto, vê-se que o solicitante de asilo chega ao território da União Europeia marcado pela dor, traumas psicológicos e até mesmo marcas físicas que demonstram o abandono das instituições do seu país de origem que, em tese, deveriam garantir-lhe os direitos e liberdades fundamentais para uma existência digna. Por isso, o Estado acolhedor precisa analisar meticulosamente as razões alegadas no pedido de asilo, pois isso será essencial para garantir a proteção e impedir que essas violações continuem a ser perpetradas.

Não há dúvida de que essa realidade global onde o número de refugiados só aumenta traz um verdadeiro desafio aos Estados acolhedores, qual seja, cumprir a promessa de proteção dessas pessoas sem que isso estimule um fluxo migratório desordenado que agrave os problemas socioeconômicos porventura já existentes.

O esforço da União Europeia em criar um sistema de asilo que respeite os direitos dos refugiados e permita a integração local, apesar de louvável, não pode ser considerado um dever cumprido. É preciso pensar que alguns aspectos precisam ser aprimorados, tais como:

- Desenvolver mecanismos capazes de garantir que os padrões mínimos de tratamento e proteção dos asilados sejam os mesmos em todos os Estados-Membros;
- Redações mais claras dos documentos comunitários em matéria de asilo, de forma a evitar lacunas ou interpretações dúbias. Desta maneira, evitar-se-á a discrepância entre as decisões e será mais fácil que os Estados sigam a mesma orientação;
- Medidas que reforcem a solidariedade entre os Estados-Membros que enfrentam situação de emergência no seu território devido ao grande número de refugiados e solicitantes de asilo, sem que a responsabilidade de acolhimento fique a cargo de poucos Estados;
- Realização de campanhas que: *a)* reforcem a sensibilização da comunidade local sobre as causas que geram o asilo a fim de aperfeiçoar o processo de integração local dos refugiados e solicitantes de asilo, bem como frear a xenofobia; *b)* forneçam informações aos refugiados e solicitantes de asilo sobre os perigos do envolvimento com traficantes de pessoas para realizar jornadas até o território da UE;
- Expansão de medidas que permitam o reassentamento em um terceiro país seguro ou a repatriação voluntária quando cessadas as razões do asilo, conforme orientações do ACNUR;
- Promoção da efetiva cooperação entre Estado acolhedor, ACNUR e a sociedade civil.

Portanto, foi possível observar ao longo do trabalho que as dificuldades em enfrentar a crise dos refugiados têm mais a ver com a resistência política e ideológica do que com os recursos e instrumentos jurídicos.

Ante o exposto, acreditamos que a verdadeira garantia dos direitos humanos ocorre quando todos os indivíduos, sejam nacionais ou estrangeiros, tem acesso aos bens imateriais necessários para se viver dignamente, como educação, saúde, habitação, alimentação e mercado de trabalho.

Por fim, vale ressaltar que não há qualquer perspectiva de que a adoção de qualquer das ações supracitadas seja a solução duradoura para a atual crise migratória. Em todo caso, espera-se que os Estados-Membros e a comunidade internacional continuem a dispensar a devida atenção refugiados e solicitantes de asilo, pois não são poucos os instrumentos jurídicos que visam garantir a proteção dessas pessoas. Assim, eis lançado o desafio: preparemo-nos para essa empreitada de receber dignamente tal grupo de maneira que lhe seja garantido um tratamento justo e humanizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBASI-SHAVAZI, Mohammad Jalal et al. *Second-generation Afghans in Iran: Integration, Identity and Return*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4846b2062.pdf>>. Acesso em: 23 Mai. 2017 às 08h45.

ACNUR. *Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html>>. Acesso em: 06 Fev. 2017 às 08h52.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Último acesso em: 25 Mar. 2017 às 13h43.

_____. **Global Trends 2015**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>>. Acesso em 19 Mai. 2017 às 14h14.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**, 1979, reeditado em janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 07 Fev. 2017 às 17h08.

_____. **Mid-Year Trends 2016**. Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58aa8f247.pdf>>. Acesso em: 22 Mai. 2016 às 21h54.

_____. **Refugee Protection: a guide to International Refugee Law**. New York: United Nations High Commissioner for Refugees/Inter-Parliamentary Union, 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/afr/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html>>. Acesso em: 26 Mar. 2017 às 15h06.

_____. **Regional Overview – South Sudan Situation**. Disponível em: <<http://data.unhcr.org/SouthSudan/regional.php>>. Acesso em: 25 Mai. 2017 às 10h22.

_____. **Report Central African Republic**. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/2528#_ga=2.73383376.2136794981.1495732414-88838760.1485885266>. Acesso em: 24 Mai. 2017 às 14h12.

AGAMBEN, Giorgio. **Sobre a segurança e o terror**. In: COCCO, G. e HOPSTEIN, G. (org.). *As multidões e o império: entre globalização da guerra e universalização dos direitos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

AMNISTIA INTERNACIONAL. **Desconstruir facilmente 10 mitos sobre pessoas em movimento**. Disponível em: <http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2253:desconstruir-facilmente-10-mitos-sobre-pessoas-em-movimento&catid=69:agir&Itemid=148>. Último acesso em: 18 Mai. 2016 às 14h52.

_____. **Syria's refugee crisis in numbers**. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>>. Acesso em: 23 Mai. 2017 às 08h45.

AQUINO, Rubim *et al.* **História das sociedades - das sociedades modernas às sociedades atuais**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 2007.

ARAÚJO, W. **O desafio de ser refugiado**. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003. pp. 33 - 44.

BACAIAN, Livia Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union**. In: *Collection Euryopa*, Volume 70, 2011. Disponível em: <<https://www.unige.ch/gsi/files/6614/0351/6348/Bacaiian.pdf>>. Acesso em: 04 Fev. 2017 às 13h33.

BÍBLIA, Português. **Bíblia Sagrada: Antigo e Novo Testamento**. Nova Tradução na Linguagem de Hoje. Edição revisada e atualizada no Brasil. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 2012. Levítico, 19:33-34.

BORDIGNON, Massimo; MARICONI, Simone. **The case for a common European refugee policy**. In: *Bruegel Policy Contribution Issue n°8*, 2017, pp. 1-13.

BRASIL. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, publicado em 23 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm> Acesso em: 21 Mar. 07h43.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto *et al.* **As Três vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana**. San José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

CARLIER, Jean Yves. *Réfugiés Refusés: a propos du Projet de loi n° 689/1 apportant des modifications en ce qui concerne notamment les réfugiés à la loi du 15 décembre 1980*. Bruxelles: RDE, 1986.

CIERCO, Teresa. *A instituição de asilo na União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2010.

COSTELLO, Cathryn. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016.

CRISP, Jeff. *The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*. In: UNHCR – *New Issues in Refugee Research, Working Paper*, N°102, 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/407d3b762/local-integration-local-settlement-refugees-conceptual-historical-analysis.html>>. Acesso em: 25 Mai. 15h02

DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado: parte geral*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ENGLER, Marcus. *Deutschland in der Flüchtlingskrise - Hintergründe, Reaktionen und Herausforderungen*. In: *Heinrich Böll Stiftung – Warszawa*, pp.1-8. Disponível em:<https://pl.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/04/deutschland_in_der_fluchtling_skrise_engler.pdf>. Acesso em: 26 Mai. 2017 às 15h19.

EUROSTAT. *Asylum quarterly report 2016*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report>. Acesso em: 24 Mai. 2017 às 12h06.

FAVILLI, Chiara. *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?* In: *Il Mulino – Rivista di Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 10, 2016, n. 2, pp. 405-426.

FIELDEN, Alexandra. *Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations*. In: UNHCR – *New Issues in Refugee Research, Working Paper*, N°158, 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/486cc99f2.pdf>>. Acesso em: 29 Mai. 08h12.

GILBERT, Geoff. *Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities: UNHCR and the New World Order*. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 10; pp. 350-388. Oxford: *Oxford University Press*, 1998.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, 4ª Edição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

- GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in International Law*, 3ª Edição, Coleção *Clarendon Paperbacks*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007.
- GRAHL-MADSEN, Atle. *Territorial Asylum*. Estocolmo: *Almqvist & Wiksell International*, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*. Milão: Feltrinelli, 1998.
- HAESBAERTH, Rogério. **Território, insegurança e risco em tempos de contenção social**. In: Póvoa Neto, H.; Ferreira, A.; Vainer, C. e Santos, M. [org.] *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, pp. 537-557.
- HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: *Butterworths*, 1991.
- HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status – 2ª Edição*. Cambridge, UK: *Cambridge University Press*, 2014.
- HATHAWAY, James C; HICKS, W. S. (coautor). *Is there a Subjective Element in the Refugee Convention's Requirement of 'Well-Founded Fear'?*. In: *Michigan Journal of International Law*, Volume 26, nº. 2, 2005, pp. 505-562.
- HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.
- JACOBSEN, Karen. *The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries*. In: UNHCR – *New Issues in Refugee Research, Working Paper*, Nº.45, 2001, p. 9. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b7d24059.pdf>>. Acesso em: 29 Mai. 16h58.
- JAEGER, Gilbert. *On the history of the international protection of refugees*. In: *International Review of Red Cross*, Setembro, Volume 83, nº 843, 2001, pp. 727-738. Disponível em: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf>. Acesso em 28 Jan. 2016 às 17h57.
- JUBILUT, Liliana L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Ed. Método. 2007.
- KAUNERT, Christian; LÉONARD, Sarah. *The EU asylum policy: towards a common area of protection and solidarity?* In: Sarah Wolff, Flora Goudappel e Jaap de Zwaan, *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*. Haia: T·M·C·Asser Press, 2011.

MACHADO, Jónatas E. M. **Direito Internacional: do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro**, 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

MAYER, Matthias M. *Germany's response to the refugee situation: remarkable leadership or fait accompli?* In: *Newpolitik*, 2016, pp. 1-11. Disponível em: <http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/Germanys_Response_to_the_Refugee_Situation_Mayer.pdf>. Acesso em: 26 Mai. 2017 às 15h37.

MORGESE, Giuseppe. *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*. In: *Studi sull'integrazione europea*, VII (2012), pp. 147-162.

NORONHA RODRIGUES, José. **A história do direito de asilo no Direito Internacional**. In: *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária – Coleção Formação Inicial*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, Setembro/2016, pp. 61-101.

_____. **O futuro do instituto de asilo no mundo**. In: *Revista Jurídica, CCJ*, Vol. 15, nº 29, pp. 69-80, Jan./Jul., 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis**. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-conv-contratortura.html>>. Acesso em: 28 Mar. 2017 às 10h37.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos**. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>. Acesso em: 28 Mar. 2017 às 09h47.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-Up to the World Conference on Human Rights*. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/157/83/PDF/G0315783.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 Mai. 2017 às 12h18.

OXFAM. *The Reality Of The EU-Turkey Statement – How Greece has become a testing ground for policies that erode protection for refugees*. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-eu-turkey-statement-migration-170317-en.pdf>>. Acesso em: 15 Mai. 2017 às 16h14.

PIÇARRA, Nuno. **A evolução da política comum de vistos na União Europeia.** In: Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2005). Europa: Novas Fronteiras, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça n.ºs 16/17, Junho/2004-Junho/2005, pp. 101-122.

_____. **A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”:** crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. In: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40.

PIRES, Francisco Lucas. **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, 2002, pp. 31-48.

SARTI, Sandra. *L'Italia dei rifugiati.* Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche, 2010. Disponível em: <http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/LItalia%20dei%20rifugiati.pdf>. Acesso em: 01 Jun. 2017 às 14h22.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 01 Jun. 2017 às 19h05.

UNIÃO EUROPEIA. **Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** Manual de Legislação Europeia Sobre Asilo, Fronteiras e Imigração (Edição 2014). Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

_____. **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.** Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 02 Mai. 2017 às 14h03.

_____. **Caso Mehrdad Ghezlbash vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Processo C-63/15),** ECLI:EU:C:2016:186. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175147&doclang=PT> >. Acesso em: 12 Mai. 2017 às 01h24.

_____. **Comissão Europeia.** *2013 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights.* Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2014.

_____. **Convenção de Dublin.** Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01)) >. Acesso em: 18 Abr. 2017 às 8h02.

_____. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem.** Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Último acesso em: 20 Mai. 2017 às 12h18.

_____. **Decisão N.º1/97.** Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997D0662>>. Acesso em: 19 Abr. 2017 às 13h59.

_____. **Decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio de 2007, publicada em** Jornal Oficial da União Europeia n.º L 144 de 06 de Junho de 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32007D0573>>. Acesso em: 04 Mai. 2017 às 23h34.

_____. **Decisão 2007/435/CE** do Conselho, de 25 de junho de 2007, publicada no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 168 de 28 de Junho de 2007.

_____. **Decisão (UE) 2015/1523** do Conselho, de 14 de setembro de 2015, publicada em Jornal Oficial da União Europeia n.º L 239/146 de 15 de Setembro de 2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015D1523>>. Acesso em: 19 Mai. 2017 às 09h12.

_____. **Decisão (UE) 2015/1601** do Conselho, de 22 de setembro de 2015, publicada em Jornal Oficial da União Europeia n.º L 248/80 de 24 de Setembro de 2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>>. Acesso em: 19 Mai. 2017 às 09h17.

_____. **Decisão (UE) 2016/1754** do Conselho, de 29 de setembro de 2016, publicada em Jornal Oficial da União Europeia n.º L 268/82 de 01 de Outubro de 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016D1754>>. Acesso em: 19 Mai. 2017 às 10h31.

_____. **Diretiva 2001/55/CE**, de 20 de Julho de 2001, publicada no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 212 de 07 de Agosto de 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>>. Acesso em: 09 Mai. 2017 às 15h33.

_____. **Diretiva 2003/9/CE** do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, publicada no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 31 de 06 de Fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0009>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 11h42.

_____. **Diretiva 2004/83/CE** do Conselho, de 29 de Abril de 2004, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 304 de 30 de Setembro de 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0083>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 11h58.

_____. **Diretiva 2005/85/CE** do Conselho, de 01 de Dezembro de 2005, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 326 de 13 de Dezembro de 2005. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0085>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 14h15.

_____. **Diretiva 2011/95/UE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 337/9 de 20 de Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>>. Acesso em: 16 Mai. 2017 às 16h07.

_____. **Diretiva 2013/32/UE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, publicada no Jornal Oficial da União Europeia nº L 180/60 de 29 de Junho de 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>>. Acesso em: 18 Mai. 2017 às 20h09.

_____. **Regulamento (CE) nº 343/2003** do Conselho, publicado no Jornal Oficial da União Europeia nº L 50 de 25 de Fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003R0343>>. Acesso em: 09 Mai. 2017 às 16h11.

_____. **Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, publicado em** Jornal Oficial da União Europeia nº L 349 de 25 de Novembro de 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004R2007>>. Acesso em: 28 Abr. 2017 às 15h51.

_____. **Regulamento (UE) nº 439/2010** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, **publicado em** Jornal Oficial da União Europeia nº L 132/11 de 29 de Maio de 2010. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/easo_regulation/_easo_regulation_pt.pdf>. Acesso em: 16 Mai. 2017 às 16h02.

_____. **Regulamento (UE) nº 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011, publicado em** Jornal Oficial da União Europeia nº L 304 de 22 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://publications.europa.eu/en/publication->

detail/-/publication/b9212846-7062-4213-99f2-0f086b201164/language-pt/format-PDFAIA>. Acesso em: 28 Abr. 2017 às 15h53.

_____. **Regulamento (UE) n° 604/2013** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, **publicado em** Jornal Oficial da União Europeia n° L 180/31 de 29 de Junho de 2013. Ressalta-se que a sua entrada em vigor ocorreu em 19 de julho de 2013. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>>. Acesso em: 18 Mai. 2017 às 20h56.

VIANA, Joana Azevedo. **Refugiados na Hungria vão ser presos em campos de contentores nas fronteiras**. Expresso, 10 Fev. 2017. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/internacional/2017-02-10-Refugiados-na-Hungria-vao-ser-presos-em-campos-de-contentores-nas-fronteiras>>. Acesso em: 27 Mar. 2017 às 11h38.

WOUTERS, Cornelis Wolfram. *International legal standards for the protection from refoulement*. Tese de Doutoramento apresentada na Universidade de Leiden. Países Baixos: *Intersentia Publishers*, 2009.

JURISPRUDÊNCIA

FEDERAL COURT OF AUSTRALIA. Acórdão de 02 de maio de 1997, *Jong Kim Koe vs. Minister for Immigration and Multicultural Affairs*. Disponível em: http://www.refworld.org/country,,AUS_FC,,AUS,,3ae6b6eb4,0.html>. Acesso em: 30 Mar. 2017 às 09h45.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão de 02 de março de 2010, *Abdulla e outros vs. Alemanha (processos C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08)*, ECLI:EU:C:2010:105. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0175>>. Acesso em: 15 Mar. 2017 às 15h54.

_____. Acórdão de 17 de junho de 2010, *Nawras Bolbol vs. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (processo C-31/09)*, ECLI:EU:C:2010:351. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62009CJ0031>>. Acesso em 06 Mar. às 18h29.

_____. Acórdão de 28 de julho de 2011, *Brahim Samba Diouf vs. Luxemburgo (processo C-69/10)*, ECLI:EU:C:2011:524. Disponível em:

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=108325&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=533205>>. Acesso em: 26 Abr. 2017 às 14h46.

_____. Acórdão de 06 de dezembro de 2011, **Alexandre Achughbabian vs. Préfet du Val-de-Marne (processo C-329/11)**, ECLI:EU:C:2011:807. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115941&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=92391>>. Acesso em: 22 Abr. 2017 às 23h01.

_____. Acórdão de 05 de setembro de 2012, **Y e Z vs. Alemanha (processos C-71/11 e C-99/11)**, ECLI:EU:C:2012:224. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62011CC0071>>. Acesso em: 04 Mar. 2017 às 19h37.

_____. Acórdão de 27 de setembro de 2012, **Cimade and GISTI vs. Ministre de L'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration (processo C-179/11)**, ECLI:EU:C:2012:594. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=151209&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=90677>>. Acesso em: 24 Abr. 2017 às 18h09

_____. Acórdão de 10 de dezembro de 2013, **Shamsa Abdullahi vs. Bundesasylamt (C-394/12)**, ECLI:EU:C:2013:813. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%2522carta%2Bdei%2Bdiritti%2522&docid=145404&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=571649#ctx1>>. Acesso em 12 Mar. às 19h56.

_____. Acórdão de 17 de julho de 2014, **Qurbani vs. Alemanha (processo C-481/13)**, ECLI:EU:C:2014:2101. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155104&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=321873>>. Acesso em: 26 Mar. 2017 às 13h55.

_____. Acórdão de 02 de dezembro de 2014, **A, B, C vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (processos C-148/13, C-149/13 e C-150/13)**, ECLI:EU:C:2014:2406. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cases,ECJ,547d943da.html>>. Acesso em: 02 Mar. 2017 08h11.

_____. Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, **J.N. vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Processo C-601/15 PPU)**, ECLI:EU:C:2016:84. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0601>>. Acesso em: 11 Mai. 2017 às 19h10.

_____. Acórdão de 28 de fevereiro de 2017, **NF vs. Conselho Europeu (processo T-192/16)**, ECLI:EU:T:2017:128. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016TO0192>>. Acesso em: 22 Mai. 2017 às 13h29.

_____. Acórdão de 28 de fevereiro de 2017, **NG vs. Conselho Europeu (processo T-193/16)**, ECLI:EU:T:2017:129. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016TO0192>>. Acesso em: 22 Mai. 2017 às 13h29.

_____. Acórdão de 28 de fevereiro de 2017, **NM vs. Conselho Europeu (processo T-257/16)**, ECLI:EU:T:2017:130. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016TO0192>>. Acesso em: 22 Mai. 2017 às 13h31.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. Acórdão de 28 de fevereiro de 2008, **Saadi vs. Itália (processo originário nº 37201/06)**. Disponível em: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["829510"\],"itemid":\["001-85276"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>. Acesso em: 14 Mar. 2017 às 14h07.

_____. Acórdão de 21 de janeiro de 2011, **M.S.S. vs. Bélgica e Grécia (processo originário 30696/09)**. Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE_0.pdf>. Acesso em: 30 Abr. às 12h24.