UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

RAÍSSA GUIMARÃES CARVALHO

Da implementação de medidas restritivas para a recepção de refugiados na União Europeia – o acordo UE e TURQUIA frente ao princípio de *non-refoulement*

Ribeirão Preto

2017

RAÍSSA GUIMARÃES CARVALHO

Da implementação de medidas restritivas para a recepção de refugiados na União Europeia – O Acordo UE e Turquia frente ao princípio de *non-refoulement*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestra em Ciências. Versão corrigida. A original encontra-se na FDRP/USP.
Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito
Professora Orientadora: Prof. Dra. Cynthia Soares Carneiro

Ribeirão Preto

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cc331i

CARVALHO, RAISSA GUIMARÃES
Da implementação de medidas restritivas para a recepção de refugiados na União Europeia ? O Acordo UE e Turquia frente ao princípio de non-refoulement / RAISSA GUIMARÃES CARVALHO; orientadora Cynthia Soares Carneiro. -- Ribeirão Preto, 2017.
139 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2017.

1. REFUGIADOS. I. Carneiro, Cynthia Soares, orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: CARVALHO, Raíssa Guimarães

Título: Da implementação de medidas restritivas para a recepção de refugiados na União Europeia – O Acordo UE e Turquia frente ao princípio de non-refoulement

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Esta dissertação é dedicada aos meus
pais Clodoveu e Marlene.Também dedico à
minha irmã, Hortência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me guia em direção ao meu propósito.

Aos meus pais, por terem dedicado suas vidas para que eu pudesse realizar os meus sonhos.

À minha irmã, por toda confiança que sempre depositou nos meus projetos.

À minha avó Delurdes, por sempre me colocar em suas orações.

A todos os familiares, por terem compreendido a minha opção em morar em outro estado e me dedicar aos estudos.

Aos meus amigos, por serem minha família em Ribeirão Preto.

À Prof[a] Cynthia Soares Carneiro, pela valiosíssima orientação e confiança durante esse trabalho.

À Missão do Brasil em Genebra frente à ONU, a qual me ofereceu a oportunidade de vivenciar uma incrível experiência profissional em organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

A todos os colegas, docentes e funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, que me ajudaram nesta pesquisa.

A todos os colegas do mestrado, sem os quais esta caminhada profissional não seria a mesma.

“Os muros que você constrói ao seu redor para se proteger são os mesmos que o mantêm isolado do mundo”

Sri Prem Baba

RESUMO

CARVALHO, Raíssa Guimarães. **Da implementação de medidas restritivas para a recepção de refugiados na União Europeia -** O Acordo UE e Turquia frente ao princípio de *non-refoulement*. 2017. 134 f. Dissertação/Tese (Mestrado/Doutorado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

O deslocamento forçado de pessoas em decorrência de conflitos bélicos, dentre outros motivos, constitui um dos dramas mais impactantes da nossa época. Após a Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos passam a possuir um grau mais alto de juridicidade, concretude, positividade e eficácia, e entre os direitos humanos positivados encontram-se os direitos dos refugiados. O princípio de *non-refoulement*, sedimentado na Convenção de 1951 sobre refugiados, expressa que um indivíduo perseguido não pode ser devolvido ao seu perseguidor. Existem interpretações jurídicas destoantes em relação a este princípio. Isto se deve à falta de conceitos comuns e pacíficos sobre os termos constituintes deste instituto, além de discussões referentes à aplicação territorial. Os instrumentos internacionais de proteção ao refugiado foram estabelecidos em decorrência de situações específicas dos países desenvolvidos. A partir disso, os desafios humanitários e relativos a populações deslocadas se alteraram no decorrer do último século, e os instrumentos legais internacionais não evoluíram de forma a prevenir a erosão da proteção efetiva a essa população minoritária. O presente trabalho propõe-se a realizar uma análise do Direito Internacional dos Refugiados na perspectiva da União Europeia atual. O objeto central do trabalho é duplo: (1) o estudo do instituto do refúgio, a análise de seus fundamentos jurídicos, com foco no princípio de *non-refoulement*, com uma breve explanação sobre a sua evolução histórica e fontes e (2) a análise do acordo UE-TURQUIA, o qual prevê a Turquia como país terceiro seguro. Os institutos de terceiro país seguro e primeiro país de asilo são atenuantes do princípio de *non-refoulement*. A análise da Turquia como país terceiro seguro terá como base os conceitos sedimentados na Diretiva Europeia referente aos procedimentos de Asilo.

Palavras-chave: Refugiados, imigração, União Europeia, Turquia.

ABSTRACT

CARVALHO, Raíssa Guimarães. **The implementation of restrictive measures for the reception of refugees in the European Union** - The EU and Turkey agreement and the principle of non-refoulement. 2017. 134 f. Dissertação/Tese (Mestrado/Doutorado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

The forced displacement of people as a result of war conflicts is one of the most shocking dramas of our time. After World War II, human rights have a higher degree of juridicity, concreteness and effectiveness. The principle of non-refoulement, the most important right codified in the 1951 Convention on Refugees, states that a persecuted individual cannot be returned towards his persecutor. There are different legal interpretations in relation to this principle. This is due to the lack of common and established concepts about the constituent terms of this institute, as well as discussions regarding to territorial application. International refugee protection instruments were settled as a result of specific situations in developed countries. Hence, humanitarian and displacement challenges have shifted over the past century, and international legal instruments have not evolved to ensure the effective protection for this minority population. The present work proposes to carry out an analysis of the International Refugee Law from the perspective of the current situation in European Union. The central object of the work is twofold: (1) the study of the refuge institute, the analysis of its legal foundations, focusing on the principle of *non-refoulement*, with a brief explanation of its historical evolution and sources; (2) The EU-TURKEY agreement, which establishes Turkey as a safe third country. The institutes of safe third country and first country of asylum assuages the principle of non-refoulement. The analysis of Turkey as a safe third country will be based on the concepts laid down in the European Directive on Asylum Procedures.

Keywords: Refugees, immigration, European Union, Turkey

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

2. O HISTÓRICO DO INSTITUTO DO REFÚGIO 19

3. O PRINCÍPIO DO NON REFOULEMENT e seus atenuantes: o princípio do primeiro país de refúgio e país terceiro seguro 25

3.1 A definição de refugiado e o direito de procurar refúgio 29

3.2 O princípio do *non-refoulement* – o direito de não ser devolvido 34

3.3 O princípio do *non-refoulement* como regra de *jus cogens* e como parte do costume internacional 39

3.4 Atenuantes do princípio do *non-refoulement*: o princípio do primeiro país de refúgio e país terceiro seguro 42

3.4.1 O conceito de terceiro país seguro e primeiro país de asilo na legislação da união europeia 43

4. A POLITICA COMUM EUROPEIA PARA REFUGIADOS 49

4.1 A elaboração de uma política para refugiados no âmbito da UE 49

5. MEDIDAS RESTRITIVAS À ENTRADA DE REFUGIADOS 62

5.1 A elaboração e implementação de medidas restritivas aos refugiados 65

5.2 Medidas de prevenção à chegada 68

5.2.1 Proteção temporária 69

5.2.2 Outras medidas utilizadas para a prevenção à chegada 70

5.3 Possíveis justificativas para restrição do acesso ao processo de refúgio 77

5.3.1 Limites para à responsabilidade dos Estados 77

5.3.2 O alegado abuso no direito de requerer pedidos de refúgio e a proposta de vistos humanitários na UE 80

5.3.3 O suposto sobrecarregamento dos países de recepção 82

6 O ACORDO UE – TURQUIA 84

6.1 A situação política na Turquia 99

6.2 Uma análise do regime legal de refúgio na Turquia 104

6.2.1 Antecedentes 104

6.2.2 O Estatuto de proteção internacional nos termos do direito turco 104

6.3 Um regime separado – a proteção temporária para sírios 108

6.4 Principais preocupações legais frente ao sistema turco de refúgio 110

6.4.1 Detenção 110

6.4.2 Deportação e non-refoulement 114

6.5 Considerações sobre a Turquia como um terceiro país seguro ou primeiro país de refúgio 117
6.6 Principais preocupações legais frente à Grécia 121
7 CONCLUSÃO 122
REFERÊNCIAS.....125

1. INTRODUÇÃO

A constituição de medidas restritivas à recepção de refugiados na União Europeia se apresenta como um dos principais temas de debate político na história recente.

A etapa posterior à Guerra Fria caracterizou-se pelo crescimento da migração internacional em todas as regiões do mundo. Os movimentos internacionais de população se constituem uma dinâmica chave da globalização, processo complexo que se iniciou a partir da década de 1970. A globalização se caracteriza pelo crescimento dos fluxos entre as fronteiras. Esses fluxos envolvem desde bens comerciais, bem como pessoas, bens culturais e ideias.[1]

Em 2014, o número de pessoas a procurar refúgio em um dos 28 estados-membros quase duplicou em relação ao ano anterior. Diversas razões geopolíticas explicam o aumento do número de pedidos de refúgio na União Europeia, como o caos político na Líbia, o avanço de grupos radicais como o DAESH na Síria e Iraque, e a instabilidade de algumas regiões africanas. Não se alterando o quadro das referidas regiões, a questão da imigração será – tanto agora como nos próximos anos – um relevante dilema a ser enfrentado pelo bloco de países europeus.

Em 2014, morreram 3500 pessoas naufragadas durante a travessia do Mar Mediterrâneo em embarcações clandestinas e precárias em direção à Europa.[2] No segundo semestre de 2015, a questão dos refugiados se torna ainda mais urgente e se transforma em uma das principais pautas da Comissão Europeia, em razão dos diversos naufrágios no Mar Mediterrâneo, que a imprensa mundial noticia, e da repercussão da morte de um menino sírio em uma praia da Turquia.

Neste contexto, examina-se a alteração das condições de acolhimento, a utilização de quotas de imigração e de outras medidas restritivas à aceitação de asilados. Estas restrições representariam uma violação ao direito internacional do refúgio?

A proteção internacional ao refugiado consolidou-se com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1951. Em seguida, os destinatários das garantias estabelecidas pela Convenção, que estavam limitados à Europa pós-guerra, foram universalizados com o Protocolo de 1967. Novos deslocamentos forçados ocorreram, e como forma de resposta, o conceito de refugiado foi ampliado a partir da

---

[1]CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.**La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno**. Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004. p. 11.

[2] RFI PORTUGUÊS. **Plano europeu sobre imigração propõe cotas para acolher migrantes**. Disponível em: <http://www.portugues.rfi.fr/europa/20150513-plano-europeu-sobre-imigracao-propoe-quotas-para-acolher-migrantes>. Acesso em: 10 mai. 2015.

Convenção da Unidade Africana, de 1969, e, no âmbito americano, com a Declaração de Cartagena, de 1984[3].

Para Hedley Bull, "ordem internacional" refere-se a um padrão que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados. Por outro lado, a existência de uma “sociedade internacional” refere-se à cooperação para o funcionamento de instituições que atuam na criação do direito internacional, assim como os costumes e convenções da guerra. Nessa acepção, uma sociedade internacional pressupõe uma ordem internacional, mas o contrário não é verdadeiro. [4]

O direito internacional de refugiados insere-se na lógica de sociedade internacional, quando “um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.”[5]

No tema da imigração, os Estados promulgam e implementam legislações que tem como objetivo regulamentar os seguintes aspectos da relação cidadão-estrangeiro/Estado nacional: a entrada, a permanência, a saída compulsória do território nacional e a aquisição de nacionalidade. As medidas de saída compulsória não se aplicam aos refugiados. Embora refugiados e imigrantes sejam grupos regidos por quadros jurídicos separados, ambos têm os mesmos direitos humanos universais e liberdades fundamentais. Eles enfrentam muitos desafios comuns e têm vulnerabilidades semelhantes, no contexto dos “grandes movimentos”. Os "grandes movimentos" refletem uma série de elementos, incluindo: o número de pessoas que chegam em um determinado país receptor, o contexto econômico, social e geográfico, e a capacidade de deste país em responder ao impacto de um movimento súbito ou prolongado. O termo não abrange, por exemplo, os fluxos regulares de migrantes de um país para outro. "Grandes movimentos" podem envolver fluxos mistos de pessoas, sejam eles refugiados ou migrantes, que se deslocam por diferentes razões, mas que podem usar rotas semelhantes.[6]

---

[3] BALERA, Wagner.; **Direito Internacional dos Refugiados nos 25 anos da declaração de Cartagena**. São Paulo: Plêiade, 2009. p. 49.

[4] BULL, Hedley. A sociedade anárquica / Heddley Buli: Prefácio de WiJliams Gonçalves: Trad. Sérgio Bath (la. ediçao) Brasília: Editora 1Iniversidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 47.

[5] BULL, Hedley. A sociedade anárquica / Heddley Buli: Prefácio de WiJliams Gonçalves: Trad. Sérgio Bath (la. ediçao) Brasília: Editora 1Iniversidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 47.

[6] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**, 2016. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1>. Acesso em: 08 jul. 2017.

O princípio do *non-refoulement* (não-devolução) é a base de todo o sistema de proteção dos refugiados, e expressa fundamentalmente que um indivíduo perseguido não pode ser devolvido ao seu perseguidor. Entender o princípio do *non-refoulement* é imprescindível para sua aplicação, visto que a conjuntura global atual apresenta novos desafios para a questão, como os fluxos mistos de refugiados e migrantes econômicos, criminalização de migrações e fronteiras fechadas.

Os pactos e tratados[7] prezaram pela solidariedade, pelos direitos fundamentais e pelo combate ao racismo, porém as diretivas europeias[8] que se seguiram vão em direção oposta e podem apontar para uma política de discriminação e repatriação.[9] Esta postura se apresentaria como contraposta ao princípio da hospitalidade e da recepção de refugiados positivos na Convenção de 1951, resultando em práticas de exclusão e aversão ao estrangeiro.[10]

O acordo firmado entre a UE e a Turquia em março de 2016 objetivou minar o tráfico de pessoas no Mediterrâneo e oferecer aos migrantes uma alternativa de migração segura. Estabeleceu-se que todos os novos migrantes irregulares que atravessem a Turquia para as ilhas gregas a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos à Turquia. O acordo afirma que todos os migrantes seriam protegidos de acordo com as normas internacionais pertinentes e com o princípio do *non-refoulement*. Esta seria uma medida temporária que seria necessária para enfrentar o grande número de mortes no Mediterrâneo.[11]

Para o chefe do Escritório de Direitos Humanos da ONU, ZeidRa'adAl Hussein, o aumento do controle de fronteiras não reduziu o número de migrantes, mas apenas forçaram

---

[7]Os tratados ou pactos internacionais são fontes do Direito Internacional Público e são superiores às leis internas. Todas as leis posteriores não devem estar em contradição com as normas estabelecidas no tratado. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. Página 127.

[8] Os objetivos estabelecidos nos Tratados da UE são atingidos por meio de vários tipos de atos jurídicos. Alguns são obrigatórios, outros não. Alguns aplicam-se a todos os países da UE, outros apenas a alguns.Um "regulamento" é um ato legislativo vinculativo. Deve ser aplicado na sua totalidade em toda a UE. Uma "diretiva" é um ato legislativo que estabelece um objetivo que todos os países da UE devem alcançar. No entanto, cabe a cada país elaborar suas próprias leis sobre como alcançar esses objetivos. UNIÃO EUROPÉIA. **Regulations, Directives and other acts.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_en> Acesso em:08 jul. 2017.

[9]Em relação à produção de efeitos, o regime particular das diretivas europeias estabelece que esse só ocorrerá após a incorporação (transposição) ao Direito Interno dos Estados-membros ou por "efeito direto" caso não tenha havido transposição pelo Estado-membro e forem respeitadas as condições estabelecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

[10] CHUEIRI, Vera K. d; FERNANDES CAMRA, Heloisa. **Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saudade e hospitalidade.** PUC, Revista de Direito nº 36. Direito, Estado e Sociedade. p.156-177. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/7chueiri_camara36.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

[11] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. 2016. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> Acesso em: 08 jul. 2017.

essas pessoas a usarem rotas mais perigosas, levando ao aumento de abusos de direitos humanos e vidas perdidas. [12] É importante que as políticas de enfrentamento ao tráfico humano não se tornem políticas que negam a possibilidade de concessão de proteção aos refugiados. O tema do tráfico de pessoas não pode ser enfrentado de forma a intrincar a conduta de estrangeiros a práticas criminosas, reforçando visões xenófobas. [13]

A partir de 2010, a Europa se encontra mais uma vez em uma encruzilhada. O grande influxo de refugiados provenientes das regiões instáveis politicamente do Oriente Médio acende o debate sobre a questão da imigração e dos refugiados. A questão da instituição de refúgio permanece sob tensão. Este caráter dinâmico da discussão sobre a migração pode vir a determinar o futuro da proteção dos refugiados que adentram a União Europeia.[14]

Após a intensificação do debate sobre a questão, no terceiro trimestre de 2015, a União Europeia apresentou um plano de reassentamento de 120.000 imigrantes, além de oferecer ajuda financeira a sírios refugiados. Porém, resiste uma divergência acerca da elaboração de uma política única de imigração no bloco. As diferentes realidades políticas e socioeconômicas dos atuais Estados-membros tornam ainda mais problemáticas as tentativas de se estabelecer uma política europeia única sobre o tema.

Nesta dissertação, busca-se analisar a seguinte questão: considerando o regime especial de refúgio, o acordo firmado entre União Europeia e Turquia, em 2016, viola a obrigação do *non-refoulement*, que baseia toda a proteção internacional referente ao refugiado? Neste acordo, a Turquia compromete-se a aceitar de volta imigrantes que chegassem às ilhas gregas por rotas migratórias ilegais.[15]

A principal hipótese é a de que os Estados-membros, ainda que permaneçam comprometidos em cooperar com a ordem existente bem como com as suas instituições

---

[12] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Política de exclusão de migrantes leva à violação de direitos de refugiados, afirma ONU.** Disponível em: <http://nacoesunidas.org/politica-de-exclusao-de-migrantes-leva-a-violacao-de-direitos-de-refugiados-afirma-onu/>. Acesso em: 07 out. 2015.

[13] ALARCÓN, Pietro. **Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio.** In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 8, n. 8. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2013. p. 46.

[14] ALARCÓN, Pietro. **Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados:** a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 8, n. 8. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2013. p. 46.

[15] A União Europeia define a imigração irregular ou entrada ilegal / irregular como o ato de atravessar fronteiras sem cumprir os requisitos necessários para a entrada legal no país. EUROPEAN COMISSION. **Glossary**. Disponível em <http://ec.europa.eu/immigration/glossary_en#glosI> Acesso em: 08 jul. 2017.

estabelecidas, transformaram a articulação de ideias em medidas políticas anti-imigração e repúdio ao refugiado, em um contexto de fortalecimento de um discurso nacionalista e xenófobo.

Pelo exposto, deve-se destacar a inserção do estrangeiro na temática dos direitos humanos no contexto atual. Uma contradição se concretiza no momento em que um estado de democracia moderna convive com a exacerbação de um nacionalismo xenófobo e que compactua com atitudes cada vez mais hostis em relação aos estrangeiros. [16]

2. O HISTÓRICO DO INSTITUTO DO REFÚGIO

Assim como a internacionalização dos direitos humanos é um fenômeno recente, a questão do refugiado emerge com uma força normativa apenas a partir do término da Segunda Guerra Mundial.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e a Carta ONU promoveram a positivação e universalização dos direitos do homem, fenômeno então inexistente na história da humanidade. [17]

Em matéria de Direitos Humanos, existem as convenções gerais e as especiais. A diferença básica entre elas é a forma como a proteção é concebida. As convenções gerais consideram um homem um ser abstrato, que merece tratamento igual e inconciliável com quaisquer discriminações. Já as convenções especiais focam as especificidades existentes entre os seres humanos e entre grupos sociais, fatores que justificariam um tratamento particularizado para que a proteção de seus direitos seja efetiva. O processo de especificação em relação às convenções de Direitos Humanos procurou atender as particularidades humanas. Sendo assim, essa especificação ocorreu com relação ao gênero, às várias fases da vida, e aos estados excepcionais na existência humana. Entre esses documentos aprovados pelos organismos internacionais temos a Declaração dos Direitos da Criança (1959), a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação à Mulher (1967), a Declaração dos Direitos do Deficiente Mental (1971), e por se tratar de um estado excepcional na existência humana, a proteção ao refugiado também foi positivada em uma convenção especial.[18]

---

[16] LACERDA, Nadia Demolier. **Migração Internacional a trabalho**. São Paulo: Ltr , 2014.p.47.

[17] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed, 7ª reimpressão. **Rio de Janeiro**: Elsevier, 2004.

[18] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed, 7ª reimpressão. **Rio de Janeiro**: Elsevier, 2004. p. 31.

Em relação ao refugiado, a proteção consolidou-se no panorama internacional com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1951. Em seguida, as garantias da Convenção, que estavam limitadas à Europa pós-guerra, foram universalizadas com o Protocolo de 1967. Em seguida, novos deslocamentos forçados ocorreram, e como forma de resposta, o conceito de refugiado foi ampliado a partir da Convenção da Unidade Africana, de 1969 e da Declaração de Cartagena, de 1984[19]. Pela Declaração de Nova York de 2016[20] os países signatários reafirmaram a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 como os fundamentos do regime da proteção internacional dos refugiados.[21]

A experiência relacionada aos judeus e a perseguição nazista na década de 1930, bem como o aumento do número de pessoas tentando adentrar o bloco soviético no final da Segunda Guerra Mundial, levaram os países do ocidente a desenhar e assinar em 1951 a Convenção Sobre Refugiados na Organização das Nações Unidas. Pela Convenção, os Estados eram obrigados a permitir que os refugiados pudessem trabalhar, ganhar documentos de viagem e viajar livremente. Além dessas obrigações, com a Convenção de 1951, os países se comprometeram sob o artigo 33[22] (cláusula de *non-refoulement*) a não devolver refugiados para o local no qual eles enfrentam perseguição. Sendo assim, os refugiados possuem uma gama de direitos que os diferenciam de outros imigrantes, que migram por diversas razões, as

---

[19] A Declaração de Cartagena é restrita aos países da América. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, **Declaração De Cartagena**. p. 1. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2017.

[20] UN GENERAL ASSEMBLY. **Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016**. p. 13. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1> Acesso em: 08 jul. 2017.

[21] Combinando os artigos 1(A)(2) da Convenção de Genebra de 1951 e 1(2) do Protocolo de Nova York de 1967, o termo "refugiado" se refere a qualquer pessoa que temendo ser perseguida por razões de raça, nacionalidade, região, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora de sua região de origem e não pode, por essa razão, se valer da proteção desse país. O termo também se refere no caso do indivíduo ser apátrida e se encontrar fora de sua residência habitual, não podendo, por devido temor, voltar a este territorio anterior.

[22] O artigo 33 da Convenção de 1951 dispõe que: "Artigo 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida 16 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 políticas. 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país. "

quais não sejam a perseguição por razões de nacionalidade, raça, opinião política, religião, ou a perseguição ligada a questões relacionadas a um grupo social determinado.[23]

Dentre as obrigações estabelecidas dentro da supracitada Convenção, o princípio do *non-refoulement* é a base do Direito Internacional referente ao refugiado, que agora está assegurado como norma de direito consuetudinário.[24]

A Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, proporcionou o enquadramento jurídico internacional para a proteção de refugiados na Europa, no contexto de pós Segunda Guerra Mundial. Nestas circunstâncias, os países ocidentais tinham uma ideia relativamente clara de quem seria refugiado – europeus buscando melhores condições de vida, em um contexto de destruição pós-guerra. Ou seja, a recepção de refugiados estava de acordo com os objetivos da política externa pretendida pelos países ocidentais na época.[25]

Após esta situação inicial, do começo da década de 1950 até a metade da década de 1970, o status de refugiado era quase sobreposto ao de "desertor". Os refugiados eram principalmente aqueles oriundos de países da esfera comunista. Essas pessoas seriam facilmente incorporadas aos países ocidentais capitalistas, que necessitavam de mão de obra com baixa qualificação. Além disso, o contexto geopolítico da Guerra Fria favorecia o recebimento de refugiados de países comunistas como uma evidência ideológica da superioridade do sistema liberal democrático e capitalista.[26]

Porém, a partir da década de 1960, a concepção de que a recepção de refugiados na Europa deveria ser revisada se fortalece, ocorrendo uma mudança na política externa dos países ocidentais frente às questões de refúgio. Esta época se caracteriza por mudanças relevantes na conjuntura econômica dos países ocidentais. O processo de estagflação, com uma persistente inflação alta combinada com o alto desemprego, além da demanda estagnada na economia desses países, muda o contexto econômico dos países europeus, entre as décadas de 1950 e 1960. Esses países europeus, que sofriam com a retração econômica, teriam passado então a limitar os programas de aceitação de imigrantes para o trabalho, restringindo

---

[23]GIBNEY, Matthew J. A thousand little Guantanamos: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. **Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004**, p. 139-160, 2006. p. 144.

[24]ALBORZI, M. R. . **Refugees and Human Rights**, Volume 11: Evaluating the Effectiveness of International Refugee Law: The Protection of Iraqi Refugees. Leiden, NLD: Brill Academic Publishers, 2006. ProQuest ebrary. Web. 21 July 2016. p. 170.

[25]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos:** Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 144.

[26]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos:** Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 144.

a entrada de pessoas de países de países pobres, que poderiam buscar melhores condições econômicas.[27] Essa restrição teria afetado, concomitantemente, a entrada de refugiados.

Nas décadas seguintes, as características do fluxo novamente se alteraram. Os deslocamentos da década de 1980 e 1990, principalmente os referentes a iraquianos, começam a deixar claro que existiriam lacunas existentes na proteção internacional destinada ao refugiado. As lacunas se referem principalmente ao fato de que os institutos legais seriam insuficientes para a proteção daqueles que se refugiavam por consequência de operações militares e instabilidades domésticas. Estes seriam outros fundamentos além da fuga em razão de "perseguição" estabelecida na Convenção de 1951.[28]

Sendo assim, o aumento dos movimentos migratórios no período posterior a 1945 indicou que a migração internacional foi uma parte crucial das transformações globais ocorridas nesse período. Este processo se vinculou à internacionalização da produção e a globalização da cultura. Com o final da Guerra Fria e a caída do bloco soviético, a reestruturação global promoveu o crescimento da migração entre Leste-Oeste, bem como outros países antes isolados dos grandes fluxos migratórios foram incorporados.[29]

Na década de 1980, a turbulência política do fim da Guerra Fria e seus conflitos étnicos resultantes, a opressão de certos grupos populacionais ou guerras, o crescimento populacional continuado e melhores instalações de transporte (isto é, conexões aéreas baratas e frequentes) foram as principais causas desse novo tipo de migração em massa. Os países da Europa Ocidental e do Norte foram os principais países de destino dos requerentes de proteção internacional.[30] A transformação da visão sobre o instituto de refúgio estaria ligada ao forte aumento de processos de requerimento de asilo.[31]

---

[27]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos:** Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 144.

[28]ALBORZI, M. R. **Refugees and Human Rights**, Volume 11: Evaluating the Effectiveness of International Refugee Law: The Protection of Iraqi Refugees. Leiden, NLD: Brill Academic Publishers, 2006. ProQuest ebrary. Web. 21 July 2016. p. 173.

[29]CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.**La era de la migración:** movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004. p. 117.

[30]EUROPEAN COMMUNITIES. **Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups (Part III).** p. 40. 2003. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5819597/KS-CC-03-002-EN.PDF/65a6909a-ebaf-4ecc-a735-8cda113fa10a> Acesso em: 08 jul. 2017

[31] Segundo a Convenção de 1951, o refúgio é fundado temor de perseguição por motivos de religião, raça, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Para o ACNUR, os conceitos de requerente de asilo e refugiado são confundidos e muitas vezes são utilizados como sinônimos. "Requerente de asilo" é a pessoa que solicita o reconhecimento do estatuto de refugiado e cujo pedido ainda não foi definitivamente avaliado. Ou seja, a dimensão do refúgio é coletiva, enquanto a do asilo é individual. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS.

O aumento dos pedidos de proteção internacional teria levado os governos europeus a retirarem gradualmente o seu apoio ao reconhecimento de refúgio. Essas mudanças teriam transformado as ações e políticas dos órgãos oficiais para os requerentes de asilo ou refúgio.[32]

Na segunda metade da década de 1990, o número de reivindicações de asilo e refúgio nos países ocidentais começa a cair, comparando-se com a década de 1980.[33] . Por um lado, poderia se indagar que a redução seria em razão do uso de políticas e medidas restritivas, o que teria restringido o movimento intercontinental dos que estavam à procura de asilo e refúgio.[34]Por outro lado, além da mudança nas políticas de refúgio, a diminuição poderia estar ligada ao fim da guerra da Bósnia Herzegovina.[35]

No final da década de 1990, os números começaram a aumentar novamente principalmente de requerentes dos seguintes países: Sri Lanka, Somália, Paquistão, Turquia, Índia e Nigéria.[36]

O enquadramento político então existente para os refugiados, baseado na análise de cada pedido individualmente, seria, agora, inapto para o aumento do fluxo de requerentes. Para lidar com o crescente número de refugiados gerados pelas guerras na ex-Iugoslávia, os

---

Solicitantes de asilo. Disponível em <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/> Acesso em: 08 jul. 2017. Para Rezek, Francisco Rezek, "Asilo político é o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido alhures — geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país patrial — por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum". REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 15 ed. , Editora Saraiva, São Paulo: 2014. p. 132. Disponível em: <http://www.fkb.br/biblioteca/Arquivos/Direito/Direito%20Internacional%20P%C3%BAblico%20-%20Francisco%20Rezek.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

[32] TRAUBLINGER, Julian. Boat Refugees in the Mediterranean: Tackle the Root Causes or Build Fortress Europe? Hamburg, Germany: Anchor Academic Publishing, 2014.

[33] EUROPEAN COMMUNITIES, **Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups (Part III).** p. 40. 2003. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5819597/KS-CC-03-002-EN.PDF/65a6909a-ebaf-4ecc-a735-8cda113fa10a> Acesso em: 08 jul. 2017

[34]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 147

[35] EUROPEAN COMMUNITIES, **Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups (Part III).** p. 40. 2003. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5819597/KS-CC-03-002-EN.PDF/65a6909a-ebaf-4ecc-a735-8cda113fa10a> Acesso em: 08 jul. 2017

[36]EUROPEAN COMMUNITIES, **Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups (Part III).** p. 40. 2003. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5819597/KS-CC-03-002-EN.PDF/65a6909a-ebaf-4ecc-a735-8cda113fa10a> Acesso em: 08 jul. 2017

países europeus passaram a criar regimes de proteção temporária aos requerentes de asilo, que analisaremos no capítulo sobre medidas restritivas à imigração.[37]

Neste contexto, a Alemanha passa a persuadir os outros Estados Europeus a assumirem uma "repartição de encargos" como complemento aos regimes de proteção temporária. Em 1993, a Alemanha altera sua Constituição e retira a garantia incondicional ao refúgio, iniciando a elaboração de novas políticas destinadas a limitar a admissão de requerentes de asilo e facilitar o reenvio a países pelos quais estes requerentes tenham passado, segundo os princípios de primeiro país de refúgio e país terceiro seguro, que analisaremos em um capítulo específico, conjuntamente com o princípio do *non-refoulement*.[38]

Na década de 2000, pode-se afirmar que a perseguição ideológica, associada aos refugiados da era da Guerra Fria, não é mais o fator proeminente nos deslocamentos forçados. Em vez disso, a migração forçada é induzida hoje exatamente pelos mesmos fatores que prevaleceram durante o período de entreguerras: são gerados pela divisão de estados, a formação de novos estados e a perseguição baseada em razões étnicas, nacionais e religiosas.[39]

De acordo com Alborzi, os instrumentos internacionais de proteção ao refugiado foram estabelecidos tendo em mente situações específicas dos países desenvolvidos. A partir disso, os desafios humanitários e relativos a populações deslocadas se alteraram no decorrer do século XX e XXI, e a ausência de consenso internacional fez com que os instrumentos legais não evoluíssem de forma a prevenir a erosão da proteção efetiva a essa população minoritária.[40]

Segundo Chimni, ocorreu uma mudança de paradigma na política e no direito internacional dos refugiados através da criação do "mito da diferença": a natureza e o caráter dos fluxos de refugiados no Terceiro Mundo foram representados como radicalmente

---

[37] EUROPEAN COMISSION, **Study on the Temporary Protection Directive Final report**. 2016. p. 10. Disponível em:<http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

[38] ACNUR. **The State of The World's Refugees 2000:** Fifty Years of Humanitarian Action. Página 52-53. p. 158. Disponível em <http://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html> Acesso em:08 jul. 2017.

[39] HADDAD, Emma. **The refugee in international society: between sovereigns**. Cambridge University Press, 2008.Página 166.

[40] ALBORZI, M. R. Refugees and Human Rights, Volume 11: Evaluating the Effectiveness of International Refugee Law: The Protection of Iraqi Refugees. Leiden, NLD: Brill Academic Publishers, 2006. ProQuest ebrary. Web. 21 July 2016. p. 171.

diferentes dos fluxos de refugiados na Europa, decorrentes das grandes guerras do século XX.[41]

3. O PRINCÍPIO DO NON REFOULEMENT E SEUS ATENUANTES: O PRINCÍPIO DO PRIMEIRO PAÍS DE REFÚGIO E PAÍS TERCEIRO SEGURO

A Convenção de 1951 proporcionou uma definição individualizada do refugiado e deixou claro que era um instrumento para a proteção de direitos humanos. Surgida dos eventos europeus na segunda guerra, e a qual foi negociada amplamente pelos países europeus, é uma manifestação do desenvolvimento do sistema internacional de direitos humanos, elaborado no intuito de prover soluções e respostas para um problema global. A importância do estabelecimento do ACNUR em 1951 também não deve ser subestimada. O desenvolvimento deste organismo foi parte de um processo de desenvolvimento de instrumentos internacionais para a proteção e o reconhecimento da universalidade dos direitos humanos.[42]

A Convenção de 1951 é um instrumento de proteção de direitos humanos que foi projetado para implementar o direito humano básico de fugir da perseguição e gozar do direito ao refúgio, consagrando o direito contra o "*refoulement*", ou "devolução". Outros direitos assegurados também merecem ser destacados, como a proibição de se aplicar sanções penais a refugiados em razão da condição de irregularidade (artigo 31):

> Artigo 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio
> 1. 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 irregulares.
> 2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes

[41] CHIMNI, Bhupinder S. The geopolitics of refugee studies: A view from the South. **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998. p. 351.

[42] KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. Página 5.

> concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.[43]

Outros artigos importantes são os referentes a não-discriminação (artigos 3, 7, 20, 22 e 29):

> Artigo 3º - Não discriminação
> Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.[44]
>
> Artigo 7º - Dispensa de reciprocidade
> 1. Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado Contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.
> 2. Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Contratantes, da dispensa de reciprocidade legislativa.
> 3. Cada Estado Contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data de entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.
> 4. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens além dos de que eles gozam em virtude dos parágrafos 2 e 3, assim como a possibilidade de fazer beneficiar-se da dispensa de reciprocidade refugiados que não preencham as condições previstas nos parágrafos 2 e 3.
> 5. As disposições dos parágrafos 2 e 3 acima aplicam-se assim às vantagens mencionadas nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção como aos direitos e vantagens que não são por ela previstos.[45]
>
> Artigo 20 – Racionamento
> No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população e que regularmente a repartição geral dos produtos que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.[46]

---

[43] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.15. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[44] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.5. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[45] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.5. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[46] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.10. Disponível

> Artigo 22 - Educação pública
> Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário.[47]
>
> Artigo 29 - Despesas fiscais
> 1. Os Estados Contratantes não submeterão os refugiados a direitos, taxas, impostos, de qualquer espécie, além ou mais elevados do que os que são ou serão dos seus nacionais em situação análogas.[48]

Na mesma esteira de proteção, temos o direito de acesso aos tribunais judiciais (artigo 16):

> Art. 16 - Direito de estar em juízo
> 1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
> 2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção da *cautio judicatum solvi*.
> 3. Nos Estados Contratantes outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.[49]

Além disso, o artigo 35 traz a obrigação dos Estados de cooperar com o ACNUR, obrigação também reconhecida no preâmbulo da Convenção:

> Art. 35 - Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas
> 1. Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções

---

em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[47] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.11. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[48] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.14. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[49] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.15. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

> e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.
> 2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e dados estatísticos pedidos relativos:
> a) ao estatuto dos refugiados,
> b) à execução desta Convenção, e
> c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor que concerne aos refugiados.[50]

Segundo o preâmbulo da Convenção de 1951, "a concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas [...] não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional".[51] Sendo assim, a Convenção, já em 1951, alertava para o perigo de que alguns países sejam sobrecarregados em relação ao dever humanitário e social referente ao refúgio, visto que por diversas razões, como proximidade geográfica, entre outras, alguns países podem receber maior número de pessoas fugindo de perseguição.

Dos direitos acima referidos, o direito de requerer asilo e o direito contra a repulsão são muitas vezes descritos como os preceitos gêmeos da proteção dos refugiados. Ao longo das últimas décadas, essa proteção foi flexibilizada através de uma série de medidas adotadas no nível estatal como respostas ao "problema" dos refugiados, incluindo medidas de não-entrada, intercepções, interdições, processamento em lugares *offshore*, aplicação restritiva da definição de refugiado e interpretação ampliada do conceito de "terceiro país seguro". Esses entendimentos foram aplicados no sentido de que não há responsabilidade sobre o Estado em conceder o refúgio, se a proteção pode ser buscada em um país alternativo seguro. [52]

A legalidade destas medidas, em relação ao Direito Internacional, é motivo de debate, debate este alimentado pelo fato de a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados não definir de fato um "direito" ao asilo. Além disso, há um debate sobre a

---

[50] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.16. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[51] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.16. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[52] KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 8.

natureza, o alcance e o estatuto da obrigação de não devolução, e a legalidade das medidas restritivas. Existiriam lacunas no Direito Internacional nessas áreas, dando oportunidade dos Estados para se eximir da responsabilidade em relação ao refúgio. [53]

Primeiramente, analisaremos o que a Convenção de 1951 delimita como "direito ao refúgio" e como "princípio de *non-refoulement*". Iremos abordar a amplitude da proteção estabelecida pela Convenção, antes mesmo de questionar a restrição que se verifica atualmente, ação unilateral que pode efetivamente sobrecarregar outros países. Essa distribuição desigual contrariaria o próprio preâmbulo da Convenção, o qual prevê a cooperação internacional e a necessidade de compartilhamento de encargos para a efetivação da proteção humanitária.

3.1 A definição de refugiado e o direito de procurar refúgio

A Convenção dos Refugiados define as pessoas que são "refugiados" no Direito Internacional, prescreve os direitos que decorrem desse estatuto e descreve as obrigações dos Estados Partes na Convenção. Apesar de não prescrever um "direito" ao asilo como tal, o pressupõe. [54]O artigo 1º da Convenção de 1951 trata da definição de refugiado:

> Art. 1º - Definição do termo "refugiado"
> A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:
> 1) que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;
> As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;
> 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e 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.

---

[53] KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 9.

[54] KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 9.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou 3

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

2) Qualquer Estado Contratante que adotou a formula

a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

C. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima:

1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou 2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou 4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou 5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores; 6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

D. 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.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país.

> F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:
> a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.[55]

O preâmbulo da Convenção ainda pressupõe que os refugiados receberão os direitos e liberdades fundamentais da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.[56] O artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que:

> Artigo 14.
> 1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
> 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.[57]

O artigo 13º (2) da Declaração, também dispõe da liberdade de circulação:

> Artigo 13° 1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2.Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.[58]

---

[55] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[56] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 Disponível em: < http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

[57] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, p.4. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

[58] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, p.4. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

Esta disposição também é reproduzida no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 12º.[59]

> Artigo 12
> 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.
> 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. Os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.

O direito à liberdade face à perseguição, que está implícito na Convenção sobre os Refugiados, é reforçado pelo artigo 5 da Declaração Universal e reproduzido no artigo 7º do Pacto de Direitos Civis e Políticos: "ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes".[60]

O direito de estar livre da perseguição forma a base do "direito de não ser devolvido" na Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes de 1984:

> Artigo 3º - 1. Nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.[61]

Apesar desses esforços para assinalar que as pessoas devem estar aptas a fugir da perseguição e não retornar para os lugares onde ela é praticada, existe uma interpretação jurídica na qual o dever estatal de conceder o refúgio não seria abarcado nos instrumentos internacionais. Enquanto a liberdade de sair de um país seria um direito, não teria um dever estatal correspondente de admitir o refugiado. A Convenção de Refugiado não teria o direito

---

[59] BRASIL. **Decreto no 592, de 6 de julho de 1992.**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

[60] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, p.4. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

[61] ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. C**onvenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.** 1984**.** Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/degrdant.htm> Acesso em: 08 jul. 2017.

específico de procurar o refúgio e seria silenciosa sobre a questão dos procedimentos de determinação do status de refugiado.[62]

Isto seria um paradoxo, posto que com este entendimento, as convenções garantiriam aos refugiados e solicitantes de asilo o direito de saírem de lugares essencialmente perigosos, porém sem a garantia de serem recebidos por outros Estados. Se existe o direito de fugir da perseguição, para onde poderiam buscar a proteção, se não está garantida a acolhida pelos instrumentos internacionais?

Como pontua Hathaway, o status de refugiado é uma designação categórica que reflete uma ética única e, sendo assim, uma consequência legal referente ao direito de fazer reivindicações frente à comunidade internacional.[63]Porém, a interpretação contrária é feita no sentido de que estas obrigações não foram sustentadas pela Convenção de Refúgio.

Por outra linha de entendimento, percebe-se que mesmo que não exista o dever de conceder o refúgio, os Estados teriam o dever de não obstruir o direito de procurar a acolhida. Isso sugere a ilegalidade de medidas de prevenção à chegada adotadas por esses.[64]

De acordo com os princípios de Direito Internacional e a soberania dos Estados, é permitido a cada um desses decidir quais estrangeiros poderão ingressar ou permanecer nos seus territórios. Desse modo, a conveniência em relação à expulsão do estrangeiro é ato discricionário de cada Estado, porém não poderão ser violadas disposições de Direito Internacional que são aceitas pelos Estados na comunidade internacional. [65]

Uma interpretação restritiva, na acepção de que a proteção internacional ao refugiado não abrange os procedimentos de determinação do status de refugiados, delinearia um regime jurídico incompleto de proteção, cobrindo imperfeitamente o que deveria ser uma situação de exceção, na qual um grupo de indivíduos encontra-se potencialmente sujeito à perseguição e à tortura.

Em outras palavras, o direito dos refugiados não seria um regime jurídico coerente, ignorando o que deveria ser uma uma exceção à discricionariedade dos Estados em matéria migratória.

---

[62] KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law:** Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p.10.

[63]HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. Cambridge University Press, 2005. p.5.

[64] GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. Oxford University Press, 2007. Apud KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009.

[65]PARDI, Luis Vanderlei. **O Regime Jurídico da Expulsão de Estrangeiros no Brasil-Uma análise à luz da Constituição Federal e dos Tratados de Direitos Humanos**. Leya, 2015. p. 44.

3.2 O princípio do *non-refoulement* – o direito de não ser devolvido

Examinaremos agora o *status* do princípio de *non-refoulement* no direito internacional.

Segundo a Convenção de 1951, em seu artigo 33:

> Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço
> 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida 16 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 políticas.
> 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.[66]

Esse princípio é fundamental para o conceito de proteção dentro da Convenção. É estabelecido que o princípio da não-repulsão abrange a admissão e a não rejeição na fronteira de um Estado e, portanto, é corolário do direito de requerer refúgio. Teoricamente, o princípio aplica-se a todas as pessoas, independentemente de elas cumprirem a definição rígida de refúgio na acepção do Artigo 1A (2) da Convenção, e a implementação de "boa-fé" do princípio exige que os Estados considerem se uma pessoa tem direito à proteção antes que efetue a devolução. [67]

Com esta interpretação, o princípio *do non-refoulement* aplica-se assim a todos os requerentes de asilo independentemente do seu status de imigrante. Isto é, aplica-se a pessoas que se encontram legalmente e ilegalmente, ou estejam tentando entrar em algum Estado. O princípio não se limita aos atos cometidos sobre o território de um Estado, mas estende-se à ideia do *refoulement* "em cadeia", ou seja, abrange a noção de remoção indireta para um terceiro lugar. Este princípio abarca um alto nível de proteção, para garantir que não haja

---

[66]CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.15. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[67] KNEEBONE, Susan. Refugees, asylum seekers and the rule of law: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 11.

possibilidade de um posterior deslocamento para um país terceiro, em que a pessoa ainda esteja em risco.[68]

O princípio será aplicado se a pessoa estiver sujeita à jurisdição do Estado em causa, e não dependerá, portanto, de estar dentro do território deste Estado. O ponto que se deve verificar é se os indivíduos afetados estavam sob o controle efetivo do Estado. Sendo assim, o princípio da não repulsão aplicar-se-á à conduta dos funcionários do Estado ou daqueles que atuem em nome do Estado onde isso ocorra, seja para além do território nacional do Estado em questão, nos postos fronteiriços ou outros pontos de entrada, nas zonas internacionais, em pontos de trânsito, entre outros.[69]

O princípio *do non-refoulement* está refletido em outros tratados como os que proíbem a tortura, bem como está abarcado no Pacto de Direitos Civis e Políticos.[70] Na Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, o princípio do *non-refoulement* é afirmado, contendo a proibição contra a tortura. [71] O fato deste princípio ir além do artigo 33 da Convenção de Refúgio corrobora o seu status como um componente implícito do costume internacional [72] para a proibição da tortura a grupos que sofrem perseguição.[73]

Um desafio particular ao princípio do *non-refoulement* é a questão da extraterritorialidade. É comum que os Estados adotem práticas como interdições, interceptações e processamentos *offsore* dos requerimentos de refúgio. Essas práticas desafiam o princípio da não devolução, com o entendimento de que o artigo 33 da Convenção

---

[68] LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. **The scope and content of the principle of non-refoulement:** Opinion. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection, p. 87-177, 2003. p. 110. Disponível em: <http://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

[69] LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. **The scope and content of the principle of non-refoulement:** Opinion. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection, p. 87-177, 2003. Página. 111. Disponível em: <http://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

[70] BRASIL. **Decreto no 592, de 6 de julho de 1992.**. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 08 jul. 2017.

[71] ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção contra a tortura e outro tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.** Disponível em:<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/convencao_onu.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

[72] Costume internacional é uma fonte do Direito Internacional Público. O costume internacinal resulta da prática geral e consistente por parte dos Estados, entendendo estes como uma obrigação válida e juridicamente exigível. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 7ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 129.

[73] KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009.p. 12.

não se aplicaria a todas as circunstâncias, mas apenas em relação aos atos dentro das fronteiras dos estados.[74]

Apesar dessas práticas, a maior parte dos acadêmicos entende que o princípio do *non-refoulement* tem aplicação extraterritorial.[75] A base deste entendimento é que o Estado exerce sua jurisdição extraterritorial quando usa da força estatal e de mecanismos de controle em indivíduos que se encontram além dos limites territoriais. [76]

A questão da aplicação extraterritorial é debatida e está ligada à questão de saber se o princípio da não-repulsão tem o estatuto de direito consuetudinário. Há um debate sobre o status e o escopo da não-devolução como um princípio consuetudinário do Direito Internacional. [77] Isto implica dizer que o artigo 33º incorpora um princípio do direito consuetudinário, com caráter de *jus cogens*, que vincula todos os Estados, independentemente de serem ou não signatários da Convenção de 1951. Abordaremos de forma mais aprofundada esta questão do decorrer do presente capítulo.

Devido as controvérsias sobre o status e o âmbito de aplicação do *non-refoulement*, os Estados podem interpretar o princípio de forma restritiva. Além do debate sobre o status costumeiro do princípio e sobre sua aplicação extraterritorial, há espaço para que apliquem o princípio de acordo com uma interpretação própria. Os vários componentes da definição de refugiado, do conceito de “não-repulsão”, do significado de "vida ou liberdade", de "tortura" e "tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante" estão abertos à interpretação ao nível desses Estados. [78] Em relação à definição de “perseguição”, o ACNUR sublinha que a expressão “fundado temor de perseguição” é elemento-chave do conceito de refugiado, o qual contém elementos subjetivos que não devem ser ignorados. A determinação da condição de refugiado fundamentar-se-á, não em um julgamento da situação objetiva do país de origem do solicitante, mas principalmente na avaliação das declarações por ele prestadas. Sendo assim,

---

[74] KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 12.

[75] GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. Oxford University Press, 2007. Apud KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 244-253

[76] GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. Oxford University Press, 2007. Apud KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 244-253

[77] GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. Oxford University Press, 2007. Apud KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009. p. 244-253.

[78] PIRJOLA, Jari. **Shadows in Paradise** – Exploring Non-Refoulement as na Open Concept. International Journal of Refugee Law, página 639. 2007 Disponível em: < http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsHR/HR2010/Chetail/ChetailReading4.pdf >. Acesso em: 09 jul. 2017.

em razão da variação psicológica entre os indivíduos, o ACNUR aceita a existência de uma variedade de interpretações sobre a definição de perseguição.[79]

A definição de "tortura e tratamentos degradantes" também não é pacífica. A Convenção contra a Tortura de 1984 traz uma definição do termo em seu artigo 1:

> 1. Para os fins da presente Convenção, o termo "tortura" significa qualquer ato por meio do qual uma dor ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são intencionalmente causados a uma pessoa com os fins de, nomeadamente, obter dela ou de uma terceira pessoa informações ou confissões, a punir por um ato que ela ou uma terceira pessoa cometeu ou se suspeita que tenha cometido, intimidar ou pressionar essa ou uma terceira pessoa, ou por qualquer outro motivo baseado numa forma de discriminação, desde que essa dor ou esses sofrimentos sejam infligidos por um agente público ou qualquer outra pessoa agindo a título oficial, a sua instigação ou com o seu consentimento expresso ou tácito. Este termo não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes unicamente de sanções legítimas, inerentes a essas sanções ou por elas ocasionados.[80]

A Convenção supracitada traz uma definição limitada do conceito de "tortura"- requer do ato um propósito de intimidação ou de obtenção de informações, e sua realização por agentes públicos ou por qualquer outro indivíduo, este último caso quando houver consentimento ou instigação de agentes estatais.

Apesar dessa definição limitada, a Corte Europeia Direitos Humanos (CEDH) tem uma compreensão flexível do significado do envolvimento dos funcionários públicos presente neste artigo da Convenção de Tortura. A Corte considerou que a responsabilidade dos Estados tem um aspecto processual e substancial. Assim, os Estados têm a obrigação de abster-se de cometer qualquer ato de tortura ou de tratos cruéis, desumanos e degradantes, mas também proteger as pessoas sob sua jurisdição de serem sujeitas a esses atos por atores estatais ou não-estatais. Além disso, têm a obrigação de investigar qualquer ato de tortura ou tratamento cruel, desumano e degradante infligido por seus agentes ou atores não estatais. Como consequência, foram considerados responsáveis por atos de tortura ou por tratamentos cruéis,

---

[79] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967** Protocol relating to the Status of Refugees, Geneva, December 2011. UN doc. HCR/1P/4/ENG/REV.3, Part One, Chapter II, paragraph 51. p. 13 Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. Acesso em: 01 de junho de 2017.

[80] ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Resolução 39/46**, [s.l.], 10 de dezembro de 1984. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/0619.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

desumanos e degradantes cometidos por atores privados.[81]A Corte Europeia entendeu que o Estado descumpriu suas obrigações em relação ao artigo 3o do Estatuto da Corte Europeia de Direitos Humanos ao não tomar medidas suficientes para prevenir atos cruéis infligidos por um ator não-estatal (caso de punição corporal perpetrada por padrasto).[82]

Com a mesma abordagem, o comitê de Direitos Humanos da ONU, no seu comentário geral número 20 em relação à Convenção referente à tortura, sublinhou que:

> "É dever do Estado-Parte assegurar a proteção através de medidas legislativas e outras que sejam necessárias contra os atos proibidos pelo artigo 7, sejam eles infligidos por pessoas que atuam na sua capacidade oficial, fora de sua capacidade oficial ou a título privado."[83]

Além disso, deve-se destacar que o Direito Internacional Humanitário, pelo Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra, considera a tortura, usada em situações de conflitos armados internacionais ou não-internacionais, como crimes de guerra e violações sérias, respectivamente.[84]

> Artigo 3o Comum às Convenções de Genebra sobre Direito Humanitário:
> 1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.
> Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:
> a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
> b) A tomada de reféns;

---

[81]OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Interpretation of torture in the light of the practice and jurisprudence of international bodies.** p. 5. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/Interpretation_torture_2011_EN.pdf página 5.> Acesso em: 09 jul. 2017.

[82] EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **A v United Kingdom, 23 September 1998**; European Court of Human Rights, Z and others v. United Kingdom, 10 May 2001 – European Court of Human Rights, DP et JC v. United Kingdom, 10 October 2002 – European Court of Human Rights, Pantea v. Romania, 3 June 2003 (ill-treatment by co-detainees).

[83] UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC), CCPR. **General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 10 March 1992**. p. 1. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/453883fb0.html>. Acesso em 09 jul. 2017.

[84] COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **O que o Direito fala sobre tortura?** Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/torture-law-2011-06-24.htm> Acesso em: 09 jul. 2017.

> c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
> d) As condenações proferidas e as execuções efectuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.[85]

O que se conclui é que a falta de conceitos comuns e pacíficos sobre os termos que constituem o princípio do *non-refoulement*, bem como a ambiguidade e discussão sobre os âmbitos pessoais e territoriais de aplicação deste princípio, fazem com que este princípio abarque uma grande variedade de interpretações por tribunais e atores internacionais. Este é o principal obstáculo para extrairmos conclusões acerca da legalidade do acordo migratório UE-Turquia frente ao princípio do *non-refoulement*, além das discussões sobre dois atenuantes a esse instituto, que veremos no presente capítulo.

3.3 O princípio do *non-refoulement* como regra de *jus cogens* e como parte do costume internacional

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1986, define *jus cogens* como uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Esta seria uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.[86]

Para Mazzuoli, existiria uma prevalência hierárquica dessas normas sobre todas as outras fontes do Direito Internacional Público. As normas de *jus cogens* apresentariam uma qualidade particular: a imperatividade, que pode ser de origem costumeira ou convencional. [87]

Sendo assim, as normas de *jus cogens* são absolutamente imperativas e inderrogáveis. Elas se opõem ao *jus dispositivum*, o conjunto de regras emanadas da livre manifestação de vontade das partes. Dizer que o *jus cogens* é "norma imperativa de Direito Internacional geral" não significa apenas que os seus preceitos são obrigatórios, uma vez que

---

[85] COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra** Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>. Acesso em: 09. Jul. 2017.

[86] BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm> Acesso em: 09 jul. 2017.

[87] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 5ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 150.

mesmo aqueles derivados do *jus dispositivum* também são, mas que o *jus cogens* é insusceptível de derrogação pela vontade das partes. Em princípio, toda norma jurídica é obrigatória, mas nem todas são imperativas, como é o caso do *jus cogens*.[88]

A teoria do *jus cogens* objetivou limitar a autonomia da vontade dos entes soberanos na esfera internacional.[89]

Por fim, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados menciona o "reconhecimento da comunidade internacional" e a "impossibilidade de derrogação" como características do *jus cogens*.[90]

No que se refere ao princípio do *non-refoulement*, esses dois elementos deveriam estar presentes para sua caracterização como regra dotada de imperatividade.

A dimensão da adesão dos Estados à Convenção de 1951, bem como a previsão em diversos instrumentos nacionais, como o Protocolo de Nova York de 1967 e a Convenção de Tortura de 1984, indicam a existência do primeiro elemento que caracteriza o princípio de *non-refoulement* como regra de *jus cogens* – o reconhecimento pela comunidade internacional.

Em relação ao segundo requisito, o artigo 42 (1) da Convenção de Genebra de 1951, assim como o artigo VII (1) do Protocolo de 1967, proíbem a formulação de reservas ao artigo 33 da primeira, enfatizam o reconhecimento universal do princípio do non-refoulement e seu caráter inderrogável.[91]

Posto isso, deve-se ressaltar que o princípio de *non-refoulement* é uma regra internacional de *jus cogens*, dotada de imperatividade, uma vez reconhecido pela comunidade internacional e impassível de derrogação.

Agora analisaremos o princípio do *non-refoulement* como possível norma de direito internacional consuetudinário.

O costume internacional ainda assume um grau elevado de importância como fonte do direito internacional público, apesar da atual tendência de codificação das normas

---

[88]MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 5ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 150.

[89]MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 5ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 150.

[90] BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm> Acesso em: 09 jul. 2017.

[91] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Geneva, 26 January 2007, paragraph 12**. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

internacionais de origem consuetudinária. O costume internacional possui grande relevância na formação e desenvolvimento do Direito Internacional Público, primeiro, por constituir um corpo de regras universalmente aplicáveis em vários domínios do direito das gentes, e segundo, por permitir a criação de regras gerais, as "regras-fundamento" da sociedade internacional.[92]

Segundo o artigo 38, parágrafo 1º, alínea "b" do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, os costumes constituem uma "prática geral aceita como sendo direito".[93]

Sendo assim, depreende-se deste artigo que a primeira exigência para o estabelecimento do costume é a existência de uma prática geral nas relações entre os Estados. Exemplos da existência de tal prática geral podem ser vistos nas relações bilaterais e multilaterais entre Estados. Uma prática geral necessita ter natureza habitual e consistente. Consistente, neste caso, significa a existência de uma frequência repetitiva, bem como um período de tempo durante o qual a prática tenha ocorrido entre os Estados. Além deste elemento, é indispensável para o reconhecimento de tal prática geral, como parte do Direito Internacional do costume, que exista a crença da obrigação legal por parte do (s) Estado (s) atuante(s) nessa prática.[94]

O princípio de *non-refoulement* se caracteriza como costume internacional, dando a este um caráter de universalidade e uma natureza vinculante, independente da previsão em um tratado internacional. Isso se deve em razão da prática consistente combinada com um reconhecimento por parte dos Estados de que este princípio tem um caráter normativo. Esta conclusão é apoiada pelo fato de que o princípio foi incorporado nos tratados internacionais adotados nos níveis universal e regional, com expressiva adesão por parte dos Estados. O princípio foi ressaltado na Declaração das Nações Unidas de 1967 sobre asilo territorial. Além disso, esta normativa foi sistematicamente reafirmada nas conclusões do Comitê Executivo do ACNUR e nas resoluções adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas.[95]

---

[92]MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 5ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 116-119.

[93] CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/EstCortIntJust.html>. Acesso em: 09 jul. 2017.

[94]MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 5ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 116-119.

[95] UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), **The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law.** Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> Acesso em 15 jun. 2017.

O ACNUR considera que a prática dos governos, incluindo as disposições da legislação nacional que tradicionalmente incorporaram o princípio do *non-refoulement*, preenchem os critérios para a formação do Direito Consuetudinário Internacional, isto é, uma prática uniforme combinada com uma crescente convicção legal.[96]

Conclui-se, então, que o princípio do *non-refoulement*, não é apenas regra do Direito Costumeiro Internacional, como também é dotado de imperatividade, qualidade das normas de *jus cogens*. Posto isso, é um princípio que limita a ação dos Estados, independentemente destes terem assumido uma obrigação internacional via *jus dispositivum*.

3.4 Atenuantes do princípio do *non-refoulement*: o princípio do primeiro país de refúgio e país terceiro seguro

De acordo com o ACNUR, o conceito de "primeiro país de asilo" deve ser aplicado nos casos em que uma pessoa já tenha encontrado, em um Estado anterior, uma proteção internacional, que seja também acessível e efetiva para o indivíduo em questão. [97]

A aplicação do conceito requer uma avaliação individual. Deverá se verificar a possibilidade de readmissão do refugiado nesse país, a garantia do direito de permanência legal e a compatibilidade com os padrões de tratamento estabelecidos na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, incluindo o acesso garantido a uma “solução durável”.[98]

A adesão aos instrumentos internacionais e regionais de proteção aos direitos humanos é um pré-requisito para estabelecer a base jurídica necessária para se verificar a

---

[96] UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), **The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law**. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994, Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> Acesso em 15 jun. 2017.

[97] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

[98] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

disponibilidade de acolhida. Além disso, a prática real dos estados e o cumprimento consistente das obrigações assumidas internacionalmente também deverão ser verificadas.[99]

O "conceito seguro do país terceiro" deve ser aplicado nos casos em que uma pessoa poderia, em um Estado anterior, ter solicitado proteção internacional, mas não o fez, ou nos casos em que a proteção foi solicitada, mas o status não foi determinado. Este conceito também estabelece que são necessários um direito à permanência legal no país e a existência de uma solução duradoura.[100]

Segundo o ACNUR, o Direito Internacional e a legislação europeia em matéria de asilo preveem a possibilidade de devolver pessoas que procuram ou necessitem de proteção internacional para um país terceiro seguro com base no conceito de "primeiro país de asilo" ou "país terceiro seguro". Critérios substantivos rigorosos e salvaguardas processuais foram estabelecidos na Diretiva referente aos Procedimentos de Asilo na UE e regulam a aplicação desses conceitos.[101]

3.4.1 O conceito de terceiro país seguro e primeiro país de asilo na legislação da União Europeia

De acordo com o artigo 35 da Diretiva Europeia referente aos Procedimentos de Asilo[102], um país pode ser considerado um primeiro país de asilo para um candidato em particular se esse tenha ali sido reconhecido como refugiado e ainda possa aproveitar-se dessa

---

[99] UNHCR, **Global Consultations on International Protection/Third Track**: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31 May 2001, EC/GC/01/12, paras. 10 and 11, http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html. UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, March 2010, p. 283, Disponível em http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html> Acesso em: 09 jul. 2017.

[100] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf> Acesso em: 09 jul. 2017.

[101] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

[102] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

proteção; ou caso o requerente goze de "proteção suficiente" nesse país, incluindo o respeito ao princípio do *non-refoulement*:

> Artigo 35- O conceito de primeiro país de asilo
> Um país pode ser considerado primeiro país de asilo para um requerente, se este:
> a) Tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e possa ainda beneficiar dessa proteção; ou
> b) Usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão, desde que seja readmitido nesse país.
> Ao aplicarem o conceito de primeiro país de asilo à situação específica de um requerente, os Estados-Membros podem ter em conta o artigo 38.o, nº 1.
> O requerente deve ser autorizado a contestar a aplicação do conceito de primeiro país de asilo nas suas circunstâncias específicas.[103]

A verificação de um Estado como primeiro país de asilo exige uma análise cuidadosa e um exame individualizado de cada caso. A ausência de um exame individual pode levar a uma violação da proibição de expulsões coletivas nos termos do primeiro parágrafo do artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:

> Artigo 19 - Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição
> 1. São proibidas as expulsões coletivas.
> 2. 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.[104]

As expulsões coletivas também são proibidas nos termos do artigo 4º do Protocolo n. º 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH)[105], no entanto, a Grécia não assinou ou ratificou o Protocolo.[106]

---

[103] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[104] PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia**. p 12.Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf> Acesso em: 09 jul. 2017.

[105] COUNCIL OF EUROPE. **Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto**. Disponível em < https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b65c > Acesso em: 09 jul. 2017.

[106] COUNCIL OF EUROPE. **Chart of signatures and ratifications of Treaty 046**. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/046/signatures?p_auth=jz9fBd3B> Acesso em: 09 jul. 2017.

Ainda de acordo com o artigo 35 da Europeia referente aos procedimentos de asilo, ao aplicar o conceito de primeiro país de asilo às circunstâncias particulares de um requerente, os Estados-Membros podem aplicar, mas não são obrigados, o primeiro parágrafo do artigo 38 (que trata do conceito de terceiro país seguro). O requerente pode impugnar a aplicação do primeiro conceito de país de asilo frente suas circunstâncias particulares.

A diretiva não define o que seria "proteção suficiente". De acordo com o ACNUR, o contexto, o objeto e a finalidade do artigo 35 determinam que a "proteção suficiente" vai além da proteção ao *refoulement*. Sendo assim, a proteção suficiente requerida exige que a acolhida no primeiro país de asilo seja efetiva e disponível em Lei, bem como se evidencie na prática[107].

Para isto, uma série de elementos devem ser observados para se aferir se o Estado em questão pode ser considerado como "primeiro país de asilo": ausência de risco de perseguição na acepção da Convenção de 1951 ou de prejuízo grave ; ausência de risco de devolução; conformidade, em direito e prática, do estado anterior com padrões de direitos humanos e tratamento a refugiados internacionais, incluindo padrões de vida adequados, garantia de direitos trabalhistas, cuidados de saúde e educação; acesso a um direito de permanência legal; assistência de pessoas com necessidades específicas; e acesso a uma solução durável.[108]

Ainda de acordo com a Diretiva Europeia referente aos Procedimentos de Asilo, o artigo 34 (1) garante o direito à entrevista individual sobre a admissibilidade do requerimento de asilo.

> Artigo 34.o Regras especiais sobre a entrevista relativa à admissibilidade do pedido
> 1. Os Estados-Membros devem permitir que os requerentes apresentem as suas observações relativamente à aplicação dos fundamentos referidos no artigo 33.o às suas circunstâncias particulares antes de o órgão de decisão decidir da admissibilidade de um pedido de proteção internacional. Para o efeito, os Estados-Membros devem realizar uma entrevista pessoal para aferir a admissibilidade do pedido. Os Estados-Membros só podem aplicar

[107] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

[108] UNHCR, **Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, March 2010**. p. 290-291, Disponível em:< http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html> Acesso em: 09 jul. 2017.

> uma exceção em conformidade com o artigo 42.o, em caso de um pedido subsequente.
> O presente número não prejudica o artigo 4º, nº 2, alínea a), da presente diretiva e o artigo 5.o do Regulamento (UE) nº 604/2013.
> 2. Os Estados-Membros podem prever que funcionários de autoridades que não sejam o órgão de decisão conduzam a entrevista pessoal sobre a admissibilidade do pedido de proteção internacional. Os Estados-Membros asseguram que esses funcionários recebam antecipadamente a necessária formação básica, em especial em matéria de direito internacional dos direitos humanos, de acervo da União sobre o asilo e de técnicas de entrevista.[109]

O direito ao recurso efetivo perante um órgão jurisdicional contra a decisão de inadmissibilidade está previsto no artigo 46 da mesma diretiva. Isto inclui o poder do tribunal para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território do Estado-Membro.

> Artigo 46ºDireito a um recurso efetivo
> 1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes tenham direito a interpor recurso efetivo perante um órgão jurisdicional:
> a) Da decisão proferida sobre o seu pedido de proteção internacional, incluindo a decisão:
> i) que considera um pedido infundado relativamente ao estatuto de refugiado e/ou ao estatuto de proteção subsidiária,
> ii) que determina a inadmissibilidade do pedido, nos termos do artigo 33.o, nº 2,
> iii) proferida na fronteira ou nas zonas de trânsito de um Estado-Membro, conforme descrito no artigo 43.o, nº 1,
> iv) de não proceder à apreciação, em aplicação do artigo 39.o;
> b) Da recusa de reabertura da apreciação de um pedido após o termo dessa apreciação em aplicação dos artigos 27.o e 28.o;
> c) Da decisão de retirar a proteção internacional, de acordo com o artigo 45.o.
> 2. Os Estados-Membros asseguram que as pessoas consideradas pelo órgão de decisão como elegíveis para proteção subsidiária têm o direito a um recurso efetivo, nos termos do nº 1, contra uma decisão que considere um pedido infundado relativamente ao estatuto de refugiado.
> Sem prejuízo do nº 1, alínea c), quando o estatuto de proteção subsidiária concedido por um Estado-Membro proporcionar os mesmos direitos e benefícios que os do estatuto de refugiado nos termos do direito da União ou da lei nacional, esse Estado-Membro pode considerar como não admissível um recurso contra uma decisão que considere um pedido infundado relativamente ao estatuto de refugiado, com fundamento no insuficiente interesse do requerente em continuar o processo.
> 3. Para dar cumprimento ao nº 1, os Estados-Membros asseguram que um recurso efetivo inclua a análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito, incluindo, se aplicável, uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95/UE, pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância.

---

[109] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

4. Os Estados-Membros devem estabelecer prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efetivo nos termos do nº 1. Os prazos não podem tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício desse direito.
Os Estados-Membros podem ainda prever uma revisão oficiosa das decisões adotadas nos termos do artigo 43.o.
5. Sem prejuízo do disposto no nº 6, os Estados-Membros devem autorizar os requerentes a permanecer no território até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efetivo ou, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso.
6. No caso de uma decisão:
a) Que considere um pedido manifestamente infundado nos termos do artigo 32.o, nº 2, ou infundado após análise do pedido nos termos do artigo 31.o, nº 8, exceto nos casos em que as decisões se basearam nas circunstâncias referidas no artigo 31.o, nº 8, alínea h);
b) Que considere um pedido não admissível nos termos do artigo 33.o, nº 2, alíneas a), b) ou d);
c) Que recuse a reabertura do processo do requerente, a que foi posto termo em conformidade com o artigo 28.o; ou
d) Que não aprecie ou não aprecie por completo o pedido, nos termos do artigo 39º, um órgão jurisdicional tem competência para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território do Estado-Membro, quer a pedido do próprio requerente, quer oficiosamente, se essa decisão tiver por efeito extinguir o direito de o requerente permanecer no Estado-Membro e, em tais casos, o direito de permanecer no Estado-Membro a aguardar o resultado do recurso não estiver previsto na legislação nacional.
7. O nº 6 apenas se aplica aos procedimentos referidos no artigo 43.o desde que:
a) O requerente disponha da necessária interpretação, assistência jurídica e, pelo menos, uma semana para elaborar o pedido e submeter ao órgão jurisdicional os argumentos em favor de lhe ser concedido o direito de permanência no território enquanto aguarda o resultado do recurso; e
b) No âmbito da apreciação do pedido referido no nº 6, o órgão jurisdicional examine a matéria de facto e de direito da decisão de indeferimento do órgão de decisão.
Se não estiverem preenchidas as condições referidas nas alíneas a) e b), aplica-se o nº 5.
8. Os Estados-Membros autorizam o requerente a permanecer no território enquanto aguarda o resultado do recurso para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território, a que se referem os nº 6 e 7.
9. Os nº 5, 6 e 7 não prejudicam o disposto no artigo 26.o do Regulamento (UE) nº 604/2013.
10. Os Estados-Membros podem fixar prazos para o órgão jurisdicional apreciar a decisão do órgão de decisão, nos termos do nº 1.
11. Os Estados-Membros podem igualmente estabelecer no direito interno as condições em que se pode presumir que o requerente retirou tacitamente ou desistiu do recurso nos termos do nº 1, juntamente com as regras processuais a observar em tais casos.[110]

[110]PARLAMENTO EUROPEU. **Diretiva 2013/32/ue do parlamento europeu e do conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=en > Acesso em: 09 jul. 2017.

Além disso, o artigo 22 garante a oportunidade de consultar de forma eficaz um conselheiro jurídico.[111]

> Artigo 22.o Direito a assistência jurídica e a representação em todas as fases do procedimento 1. Os requerentes devem ter a oportunidade de consultarem, a expensas suas, de forma efetiva um advogado ou outro consultor, admitido ou aceite nessa qualidade pela legislação nacional, sobre matérias relacionadas com os seus pedidos de proteção internacional, em qualquer fase do procedimento, incluindo na sequência de uma decisão de indeferimento. 2. Os Estados-Membros podem autorizar as organizações não governamentais a prestar assistência jurídica e/ou representação legal aos requerentes nos procedimentos previstos nos Capítulos III e V, de acordo com a lei nacional.

Ademais, na visão do ACNUR, a unidade da família precisa ser mantida, e quaisquer ligações familiares que militem contra o retorno precisam ser respeitadas. No mesmo sentido, o melhor interesse da criança deve ser uma consideração primária em qualquer processo de transferência.[112]

Em relação ao conceito de "terceiro país seguro", temos o artigo 38 da Diretiva Europeia referente aos procedimentos de asilo. Segundo o primeiro parágrafo deste artigo:

> Artigo 38 (1) Os Estados-Membros só podem aplicar o conceito de país terceiro seguro quando as autoridades competentes se certificarem de que uma pessoa que requer proteção internacional será tratada no país terceiro em causa de acordo com os seguintes princípios:
> a) Não ameaça da vida e liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política;
> b) Inexistência de risco de danos graves, na acepção da Diretiva 2011/95/UE;
> c) Respeito do princípio da não repulsão nos termos da Convenção de Genebra;
> d) Respeito da proibição do afastamento, em violação do direito de não ser objeto de tortura nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes consagrado na legislação internacional; e
> e) Concessão da possibilidade de pedir o estatuto de refugiado e de, se a pessoa for considerada refugiada, receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra.[113]

---

[111] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[112] UNHCR, UNHCR. **Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> Acesso em: 09 jul. 2017.

[113] PARLAMENTO EUROPEU. **Diretiva 2013/32/ue do parlamento europeu e do conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=en > Acesso em: 09 jul. 2017.

Em razão do parágrafo 2o deste mesmo artigo, os Estados-membros na aplicação do conceito de país terceiro seguro, devem observar às regras estabelecidas no direito interno, incluindo: a) Regras que exijam uma ligação entre o requerente e o país terceiro em causa que permita, em princípio, que essa pessoa se dirija para esse país; b) Regras sobre a metodologia pela qual as autoridades competentes se certificam de que o conceito de país terceiro seguro pode ser aplicado a determinado país ou a determinado requerente. Essa metodologia inclui a análise casuística da segurança do país para determinado requerente e/ou a designação nacional de países considerados geralmente seguros; c) Regras, nos termos do direito internacional, que permitam avaliar individualmente se o país terceiro em questão é um país seguro para determinado requerente e que, no mínimo, autorizem o requerente a contestar a aplicação do conceito de país terceiro seguro, com o fundamento de que o país terceiro não é seguro nas suas circunstâncias específicas. O requerente deve dispor também da possibilidade de contestar a existência de ligação entre ele e o país terceiro, de acordo com a alínea "a". [114]

Ademais, o ACNUR recomenda que ao se aplicar ambos os conceitos de países seguros, os Estados-membros devem levar em consideração as diretrizes internacionais de refúgio emitidas por este mesmo órgão, que também insta a realização de análises periódicas da situação no país em causa. [115]

Diante do exposto, podemos concluir que a análise do Acordo UE-Turquia deverá levar em conta a Diretiva Europeia referente aos Procedimentos de Asilo. Na aplicação dos conceitos de "primeiro país de asilo" e "terceiro país seguro" para a Turquia, devemos analisar se a proteção legal estabelecida no direito interno deste país ao refugiado é uma "proteção suficiente" – termo utilizado na Diretiva - bem como se esta proteção está sendo efetivada na prática.

4. A POLITICA COMUM EUROPEIA PARA REFUGIADOS

4.1 A elaboração de uma política para refugiados no âmbito da UE

---

[114]PARLAMENTO EUROPEU. **Diretiva 2013/32/ue do parlamento europeu e do conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=en > Acesso em: 09 jul. 2017.

[115]UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. p. 7. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

Os Estados-Membros da UE interagem uns com os outros de acordo com um complexo conjunto de normas acordadas em vários tratados, convenções e outros instrumentos, mantendo, ao mesmo tempo, o controle dos elementos da sua soberania no Conselho da União Europeia.[116]

A composição peculiar da UE é compreendida como uma mistura híbrida de intergovernabilidade e supranacionalidade[117], e de várias combinações e graus intermediários, nos quais os Estados continuam sendo os atores-chave, mas renunciam a aspectos de suas competências em matérias a serem decididos no nível da UE.[118]

Em nível regional, no âmbito da UE, o debate sobre a política de refugiados é complexo. De fato, Lavenex observou que existem paradoxos fundamentais inerentes à europeização das políticas de refugiados, e esses paradoxos surgiram em duas dimensões: soberania do Estado *versus* governança supranacional e segurança interna *versus* direitos humanos e dignidade humana.[119]

Adotando uma perspectiva de vários níveis sobre o processo de europeização da política de refúgio, que procura harmonizar normativas de cada Estado e o regime internacional sobre a matéria na órbita da UE, a realização deste objetivo seria limitada pela ausência de um quadro de políticas compartilhadas e solidárias. Para Lavenex, o grau de realização de uma política europeia comum em matéria de refugiados dependeria não só de reformas institucionais, no sentido de se reafirmar o método comunitário e a cooperação, mas também da capacidade do bloco regional de desenvolver uma "comunidade de valores", na qual a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia seria um ponto de referência para os atores políticos e para os tribunais.[120]

A política de refugiados no nível da UE com foco para os aspectos externos da imigração começou a se desenvolver em 1999, com o desenvolvimento de uma agenda

---

[116]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns:** the refugee in international society. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 172.

[117]A característica mais marcante da supranacionalidade é conferir aos órgãos supranacionais o poder de criar o seu próprio direito e aplicá-lo aos estados-membros sem a necessidade de implementá-lo por espécies normativas de Direito Interno. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 7ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 677.

[118]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 172.

[119]LAVENEX, Sandra. **The Europeanization of refugee policies**: Normative challenges and institutional legacies. JCMS: Journal of Common Market Studies, v. 39, n. 5, p. 852.

[120]LAVENEX, Sandra. **The Europeanization of refugee policies:** Normative challenges and institutional legacies. JCMS: Journal of Common Market Studies, v. 39, n. 5, p. 852.

securitária.[121] Desde as Conclusões em Tampere (1999)[122] , a União Europeia integrou várias questões relacionadas com a imigração na sua política com países terceiros.[123]

Os dois aspectos do processo de externalização da política de refugiados se dividiram entre "controle" e "prevenção". O primeiro aspecto refere-se às tentativas de utilizar instrumentos nacionais ou comunitários de controle de migração nos países de trânsito nas fronteiras da UE. Entre as medidas de controle nas fronteiras, temos as medidas destinadas a combater a imigração clandestina, o tráfico de seres humanos, o reforço das capacidades dos sistemas de imigração e de asilo nos países de trânsito e os acordos de readmissão para facilitar o regresso para países terceiros dos requerentes de asilo que tiveram seus pedidos negados. Tratar-se-ia de uma abordagem restritiva e orientada para o controle, em parte como resposta à abolição das fronteiras internas no espaço Schengen e à decisão política de compensar o reforço das fronteiras externas, em parte devido ao alargamento à Europa Oriental e a outra decisão política de controlar a nova fronteira externa da UE. [124] De fato, o Acordo de Março de 2016 entre a UE e a Turquia aborda este aspecto ao ressaltar a preocupação com o tráfico de pessoas, no qual o documento teria como um dos principais objetivos minar o negócio dos contrabandistas.[125]

O aspecto da prevenção tem sido uma abordagem que procura enfrentar as causas profundas da migração forçada e proteger as regiões de origem de refugiados. Este aspecto foi reforçado nas conclusões da Reunião do Conselho Europeu sobre Temas Gerais e Relações Externas de novembro de 2002, em Bruxelas.[126]

---

[121] CARRERA, Sergio. HERNÁNDEZ I SAGRERA, Raül, **The Externalisation of the UE's Labour Immigration Policy**: Towards Mobility or Insecurity Partnerships? (October 23, 2009). CEPS Working Document No. 321. p.19. Disponível em: < http://aei.pitt.edu/14589/1/WD321_Carrera_and_Sagrera_e-version_final.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

[122] EUROPEAN COMISSION. **Tampere Council Conclusions 1999.** Disponível em <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/tampere-council-conclusions-1999_en> Acesso em: 09 jul. 2017.

[123] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **General Affairs and External Relations** - 2463rd Council Meeting. Brussels, 18 November 2002**.** p. 16. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/73248.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

[124] HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 174.

[125] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **EU-Turkey statement, 18 March 2016.** Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> Acesso em: 10 jul. 2017.

[126] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **General Affairs and External Relations** - 2463rd Council Meeting**.** Brussels, 18 November 2002**.** p. 16. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/73248.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

A exportação de mecanismos de controle tem, sem dúvida, consequências para as pessoas que procuram asilo e proteção como refugiados, não apenas para os migrantes "econômicos" que procuram vir para a Europa legalmente ou ilegalmente, e organizações internacionais e não governamentais têm repetidamente apontado que estas medidas podem negar acesso dos refugiados "genuínos" aos processos de obtenção de proteção internacional. A abordagem preventiva, por outro lado, pode ter dado origem a uma agenda da UE mais orientada para a proteção internacional. [127]

Como exemplo da abordagem preventiva, temos a declaração que estabelece uma parceria no tema migratório entre o Reino de Marrocos e a União Europeia e os seus Estados-Membros. Pela declaração, as partes afirmaram que a gestão dos fluxos migratórios requer a cooperação e uma ação que aborde as causas profundas da migração, nomeadamente através da execução de projetos de desenvolvimento nos países de origem.[128]

Esta agenda é reforçada pela criação do Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração do Conselho da União Europeia, que se especializa na dimensão externa da migração.[129]

Como já mencionamos, a partir dos anos 1990, iniciou-se uma coordenação nas políticas de refúgio dos Estados-membros da União Europeia. A Convenção de Schegen de 1990 dispunha sobre a cooperação judicial e policial entre os países[130], intensificação de sanções às transportadoras que atuassem na imigração irregular[131] e políticas de vistos comuns[132]. A Convenção de Dublin de 1990 estipulou critérios para a determinação do

---

[127] HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns:** the refugee in international society. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 175.

[128] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States.** 2013. p. 3. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf > Acesso em: 10 jul. 2017.

[129] CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Grupo de Alto Nível do Asilo e da Migração**. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/high-level-working-group-asylum-migration/> Acesso em: 10 jul. 2017.

[130] THE GOVERNMENTS OF THE STATES OF THE BENELUX ECONOMIC UNION, THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND THE FRENCH REPUBLIC, **Shengen Agreement.** p. 24. Disponível em <https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Shengen-agreement_io.pdf>.Acesso em: 10 jul. 2017.

[131] THE GOVERNMENTS OF THE STATES OF THE BENELUX ECONOMIC UNION, THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND THE FRENCH REPUBLIC, **Shengen Agreement.** p. 17. Disponível em <https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Shengen-agreement_io.pdf>.Acesso em: 10 jul. 2017.

[132] THE GOVERNMENTS OF THE STATES OF THE BENELUX ECONOMIC UNION, THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND THE FRENCH REPUBLIC, **Shengen Agreement.** p. 12. Disponível em <https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Shengen-agreement_io.pdf>.Acesso em: 10 jul. 2017.

Estado-membro responsável pela análise dos requerimentos de refúgio.[133] Segundo o ACNUR, a Convenção de Dublin buscava evitar o fenômeno conhecido como "refugiados em órbita", situação na qual não se sabia qual Estado seria encarregado examinar o pedido de refúgio.[134]

A Convenção de Dublin não estabelece que o primeiro Estado-Membro da UE em que um requerente de refúgio possa passar terá a responsabilidade de analisar este requerimento. [135]Os artigos 4º a 8º da Convenção de Dublin estabelecem os critérios de determinação da responsabilidade. [136]

Em 1995, reafirmando a Convenção de Dublin, os Estados-membros da União Europeia adotaram em 1995 a resolução *Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures* que objetivou estabelecer garantias mínimas para os

---

[133] REFUGEE COUNCIL. **The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work.** p. 1. Disponível em <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[134] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Position on Conventions Recently Concluded in Europe (Dublin and Schengen Conventions).** p. 16. Disponível em <http://www.unhcr.org/protection/operations/43662e942/unhcr-position-conventions-recently-concluded-europe-dublin-schengen-conventions.html> Acesso em: 10 jul. 2017.

[135] REFUGEE COUNCIL. **The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work.** p. 2. Disponível em <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[136]A Convenção de Dublin estabelece os seguintes critérios para se determinar qual Estado-membro analisará o requerimento de refúgio: se um familiar próximo do requerente de asilo (normalmente definido como cônjuge ou filho solteiro menor de 18 anos) já tiver o estatuto de refugiado num determinado Estado-Membro da UE, esse país será responsável pela determinação do pedido de asilo; se o requerente de asilo tiver uma autorização de residência válida para Estado-membro, esse país examinará o pedido de asilo; se o requerente tiver um visto válido para um determinado Estado-Membro, este país analisará o pedido de asilo; o Estado-Membro onde o pedido de asilo é apresentado assume a responsabilidade nos casos em que o requerente de asilo disponha de um visto de longa duração (há mais de dois anos) ou autorização de residência (há mais de seis meses); - o Estado-membro ao qual o requerente de asilo entra ilegalmente de um Estado não membro é responsável (a menos que o requerente tenha vivido em outro Estado-membro, caso em que este país assume a responsabilidade); - quando um pedido de asilo for apresentado ao passar por um Estado-membro, este país será o responsável; - após o esgotamento dos critérios acima referidos, o primeiro Estado-membro onde o requerente de asilo fez o pedido torna-se responsável pela sua análise. REFUGEE COUNCIL. **The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work.** p. 2. Disponível em <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

procedimentos de asilo nos Estados-Membros, em conformidade com os princípios da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967. [137]

Ainda que recursos estejam sendo destinados ao controle de fronteiras, o tratamento resoluto do asilo e da imigração não resolveu o problema do grande número de imigrantes que adentraram a Europa de modo irregular. Ao contrário, esta abordagem tende a empurrar os imigrantes e requerentes de asilo para as mãos de traficantes, transferindo o problema para outros âmbitos, e colocando em grave risco os próprios indivíduos.[138]

Pelo Tratado de Amsterdã, em 1997, os Estados-membros acordaram que a ação a nível comunitário é justificada quando cumpridos os aspectos do princípio da subsidiariedade.[139] Também acordaram que a política de asilo tem aspectos transnacionais que não podem ser satisfatoriamente regulamentados pela ação unilateral dos Estados-Membros. A partir do Tratado de Amsterdã, a Comissão Europeia passa a possuir maiores poderes para adotar medidas na matéria de política comum de asilo.[140]

Em 1999, o Conselho Europeu se reuniu com o objetivo de reafirmar uma União Europeia aberta e segura, empenhada no cumprimento das obrigações da Convenção de Genebra relativa aos Refugiados de 1951 e de outros instrumentos pertinentes respeitantes aos direitos humanos. Os chefes de Estado e governo europeus concordaram com o desenvolvimento de uma abordagem comum que assegure a integração das sociedades dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na União Europeia.[141]

---

[137] EUROPEAN PARLIAMENT. **Minimum guarantees for asylum procedures.** Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=URISERV:l33103 > Acesso em: 10 jul. 2017.

[138] HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 175

[139] O princípio da subsidiariedade estabelece que uma ação deve ser feita ao nível da União Europeia quando os objetivos da ação proposta não podem ser suficientemente realizados pela ação dos Estados-Membros no quadro do seu sistema constitucional nacional e podem, por conseguinte, ser melhor atingidos com a ação comunitária. EUROPEAN PARLIAMENT. **Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European communities and Certain Related Acts.** p. 106. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf > Acesso em: 10 jul. 2017.

[140] EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: Conclusões da presidência.** Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm >Acesso em: 10 jul. 2017.

[141] EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: Conclusões da presidência.** Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm >Acesso em: 10 jul. 2017.

A dimensão externa na política de refugiados na União Europeia se inicia com as Conclusões de Tampere, em 1999. [142]Após Tampere, as conclusões dos Conselhos Europeus de Laeken e de Sevilha foram no mesmo sentido. Laeken, em dezembro de 2001, ressaltou que "uma verdadeira política comum de asilo e de imigração pressupõe a introdução dos seguintes instrumentos: a integração da política dos fluxos migratórios na política externa da União Europeia".[143] De igual modo, em junho de 2002 em Sevilha, a dimensão externa do refúgio e da migração foi reforçada, com o objetivo de controlar as causas profundas da imigração ilegal. Segundo a Declaração de Sevilha, é vital para a União Europeia e os seus Estados- Membros que os fluxos migratórios sejam geridos em cooperação com os países de origem e de trânsito. As conclusões do Conselho Europeu de Sevilha lançaram as bases para uma forte ação voltada ao controle das fronteiras externas.[144]

Assim, o Conselho Europeu reafirmou os resultados obtidos durante o primeiro semestre de 2002, nomeadamente o Plano Global de Luta contra a Imigração Ilegal e o Plano de Gestão das Fronteiras Externas, assim como a diretiva que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados- Membros.[145]

O Regulamento 491/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo. No documento se afirma que desde o Conselho Europeu de Tampere, a Comissão procura adotar uma ação conjunta e apoiar diretamente os países terceiros nas ações relativas à migração legal, ilegal ou forçada.[146]

---

[142] WESSEL, Ramses A. MARIN, Luisa. MATERA, Claudio. **The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice.** University of Twente. Página 8. Disponível em: https://www.utwente.nl/en/bms/pa/research/wessel/wessel76.pdf . Acesso em: 08 jul. 2017.

[143] EUROPEAN COMISSION**. Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Laeken 14 e 15 de dezembro de 2001.** Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm>. Acesso em 13 jul. 2017.

[144] EUROPEAN PARLIAMENT. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho na perspectiva do Conselho Europeu de Salónica sobre o desenvolvimento de uma política comum em matéria de imigração clandestina, de tráfico ilícito e de tráfico de seres humanos, de fronteiras externas e de regresso das pessoas em residência irregular**. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/cellar/11582704-165e-4813-a840-991418011214.0010.02/DOC_1>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[145] CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Conselho Europeu de Sevilha 21 e 22 de junho de 2002 - Conclusões da presidência.** Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/conclus%C3%95es-da-presid%C3%8Ancia_-conselho-europeu-de-sevilha_-21-e-22-de-junho-de-2002/>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[146] EUROPEAN PARLIAMENT. **Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS).** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0491> Acesso em: 10 jul. 2017.

O orçamento geral da União Europeia, entre 2001 e 2003, estabeleceu dotações orçamentárias destinadas ao financiamento de ações executadas em parceria com regiões e países terceiros em matéria de migração e asilo.[147] O regulamento estabeleceu como elemento essencial para aplicação do regulamento, o respeito pelos princípios democráticos e pelo Estado de direito, bem como dos direitos humanos liberdades fundamentais.[148] No entanto, estudos demonstram que nos países de trânsito as condições dos imigrantes deteriorou-se, com proliferação de campos de refugiados e de detenção em condições subhumanas, como por exemplo nos países saarianos.[149]

Em Dezembro de 2005, o Conselho Europeu adotou a "Abordagem Global das Migrações: Ações prioritárias focadas na África e no Mediterrâneo".[150]

A Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM) é, desde 2005, um quadro abrangente da política externa da UE no que se refere à migração e asilo. O quadro define como a UE "mantém diálogos políticos e cooperação operacional com países terceiros na área da migração e mobilidade com base em prioridades claramente definidas que refletem os objetivos estratégicos da UE, firmemente incorporados no quadro de política externa geral da UE, incluindo a cooperação para o desenvolvimento".[151]

Além do Plano Global para Migração e Mobilidade da UE, outro aspecto da abordagem preventiva da política de refúgio e migração seria a criação de um grupo de trabalho no âmbito do Conselho Europeu dedicado à aproximação da migração e do refúgio com as relações externas. [152]

---

[147] EUROPEAN PARLIAMENT. **Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS).** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0491> Acesso em: 10 jul. 2017.

[148] EUROPEAN PARLIAMENT. **Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS).** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0491> Acesso em: 10 jul. 2017.

[149] HERZ, Manuel. **Refugee Camps of the Western Sahara**. Humanity Journal. Disponível em: <http://humanityjournal.org/wp-content/uploads/2014/06/4.3-Refugee-Camps-of-the-Western-Sahara.pdf> Acesso em: 27 jun. 2017.

[150] COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório sobre a implementação da abordagem global para a migração e a mobilidade 2012-2013**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0096>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[151] COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório sobre a implementação da abordagem global para a migração e a mobilidade 2012-2013**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0096>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[152] HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 177.

O Grupo de Alto Nível sobre Asilo e Migração (HLWG) foi criado em dezembro de 1998 pelo Conselho de "Assuntos Gerais", buscando o desenvolvimento de uma política integrada da UE no âmbito de migração e do asilo. O objetivo era definir uma abordagem comum da UE em relação a países terceiros de origem e trânsito dos fluxos migratórios.[153]

O Grupo de Alto Nível (HLWG) de traz uma radical mudança no direcionamento das políticas europeias para a migração, propondo que partes substanciais do orçamento destinado à ajuda ao desenvolvimento sejam utilizados para combater questões referentes à migração e ao refúgio.O Grupo não conseguiu reunir apoio suficiente, tanto interna como externamente, levando a resultados vacilantes.[154]

Embora a tarefa original do Grupo de Alto Nível fosse preparar planos de ação para seis países, seu discurso evoluiu para se concentrar mais nas agendas de prevenção e proteção. O Grupo de Alto Nível foi o principal grupo a analisar as propostas da Comissão sobre o reforço das relações entre migração e desenvolvimento, formas de reforçar o diálogo e a cooperação em matéria de migração e refúgio com os Estados africanos e as organizações regionais e a aplicação da "Abordagem Global para a Migração", todos os quais demonstraram crescente atenção à agenda de proteção da política externa de refugiados.[155]

Sendo assim, a partir da década de 1990, a política para refugiados no âmbito da UE se voltou para a dimensão externa dos fluxos migratórios. Esta política voltou-se principalmente à ajuda financeira a países terceiros e a implementação de mecanismos para enfrentar o tráfico de pessoas.

A evolução de uma política específica de extraterritorialização culminou com os estabelecimentos de campos além das fronteiras europeias, após a chegada em massa de requerentes de refúgio oriundos de Kosovo, em 1999.[156]

Aqueles que chegavam às bordas da União Europeia eram levados à centros de recepção. A Grécia foi o país da União Europeia que mais recebeu refugiados albaneses de

---

[153] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. T**he future of the High-Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) - Contribution to the evaluation by COREPER**. P.3. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2015/jan/eu-council-future-HLWG-migration-asylum-16926-14.pdf> Acesso em: 10 jul. 2017.

[154] BALZACQ, Thierry. **The external dimension of EU Justice and Home Affairs**: tools, processes, outcomes. 2008.CEPS: Thinking ahead for Europe. p. 17. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/external-dimension-eu-justice-and-home-affairs-tools-processes-outcomes> Acesso em: 13 jun. 2017.

[155] HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 177.

[156] LEVY, Carl. **Refugees, Europe, camps/state of exception:** "into the zone", the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice). Refugee Survey Quarterly, v. 29, n. 1, p. 92-119, 2010.

Kosovo. A Grécia, assim como a maioria dos Estados-membros da União Europeia, optaram por adotar a política de manter os refugiados "próximos à sua casa".[157]

De acordo com Levy, a experiência de Kosovo em 1999, no contexto de propostas de extraterritoriais e zonas e acampamentos dentro das fronteiras da própria UE, poderia ser um modelo de partilha equitativa de encargos entre os Estados-Membros da UE, com o potencial de fortalecer a Convenção de Refugiados de 1951. [158]

Buscando este modelo de partilha de encargos entre os Estados-membros e parceria com países terceiros, o Programa de Haia de 2004 insta a Comissão Europeia a desenvolver os Programas Regionais de Proteção.[159]

Segundo o comunicado da Comissão Europeia de fevereiro de 2005, os Programas Regionais de Proteção devem ser promovidos com o objetivo de reforçar a capacidade de proteção das regiões envolvidas com o fluxo de refugiados, fornecendo soluções duradouras (repatriamento, integração local ou reinstalação num país terceiro caso as duas primeiras soluções duráveis não sejam possíveis).[160]

Assim, os Programas de Proteção Regional seriam uma caixa de ferramentas políticas essenciais para enfrentar situações prolongadas de refugiados, com o objetivo de melhorar a capacidade de proteção dos países de acolhimento, estabelecer um procedimento eficaz de determinação do estatuto de refugiado, melhorar as condições de acolhimento, beneficiar a comunidade local e proporcionar treinamento em questões de proteção para os refugiados. [161]

Ainda em 2005, o ACNUR saudou a intenção da UE de trabalhar em parceria com países terceiros e o compromisso de disponibilizar recursos para reforçar a proteção dos refugiados por meio dos Programas Regionais de Proteção. No entanto, o Alto Comissariado enfatizou que soluções duradouras nem sempre estarão disponíveis nas regiões de origem ou

---

[157]VAN SELM, Joanne (Ed.). **Kosovo's refugees in the European Union**. A&C Black, 2000. p. 218.

[158]LEVY, Carl. **Refugees, Europe, camps/state of exception: "into the zone", the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice)**. Refugee Survey Quarterly, v. 29, n. 1, p. 92-119, 2010.

[159]EUROPEAN COUNCIL. **The Hague Programme**: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. p. 5. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>. Acesso em 10 jul. 2017.

[160]EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes**. 2005. P. 1. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[161]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns:** the refugee in international society. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 180.

de trânsito para todas as pessoas que precisam de proteção internacional.[162] As principais regiões para a Proteção regional seriam do Norte da África.[163]

Há uma diferença fundamental entre os Programas Regionais de Proteção de 2005 e o experimento anterior com proteção externa testada durante a Guerra do Kosovo. A proteção regional que se estabeleceu a partir de 2005 trata-se tentativa de aumentar a proteção através do reforço das capacidades, mesmo quando não há chegada iminente na UE de um número particularmente elevado de pessoas que procuram refúgio.[164] Também deve-se diferenciar da "Proteção Temporária" dada aos sírios no atual quadro legal turco, visto que a Turquia faz reserva geográfia à Convenção de Refugiados de 1951.[165]

O ACNUR define a Proteção Temporária como uma possível resposta a crises humanitárias e movimentos populacionais complexos ou mistos. Este regime de proteção seria idealmente desenvolvido em um contexto multilateral e regional, ao mesmo tempo em que exige a implementação no nível de cada Estado. Os arranjos temporários de proteção seriam ferramentas pragmáticas, complementares do regime internacional de proteção aos refugiados, sendo usadas para preencher lacunas nesse regime, bem como em sistemas nacionais, especialmente em Estados que não aderiram a Convenção de 1951. Sendo assim, a proteção temporária apresenta-se como resposta de emergência aos casos de grandes movimentos migratórios de requerentes de asilo, proporcionando proteção imediata contra a devolução.[166]

Já a proteção regional estabelecida pela União Europeia, tem como objetivo mitigar o tráfico de pessoas e reduzir a pressão sobre os sistemas de asilo nos estados ocidentais, além de disponibilizar mais fundos para a assistência ao desenvolvimento nas regiões de origem de refugiados.Oferecer proteção na região de origem também permitiria que os refugiados

---

[162] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Observations on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes.** p.1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4360a5ab2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[163] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes**. 2005. p. 7. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[164] HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 177.

[165] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migrant Presence Monitoring Situation Report July, 2016**. Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11697>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[166] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements.** p.1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5304b71c9.pdf> Acesso em 10 jul. 2017.

voltassem para casa mais facilmente, uma vez que as condições permitissem. Uma parte fundamental da defesa ao desenvolvimento dos regimes de proteção regional era que este poderia aumentar a capacidade de atuação de países terceiros em fornecer uma proteção efetiva.[167]

Para Lavenex, a dimensão externa das políticas europeias de asilo e imigração desenvolveu-se rapidamente. Tendo em conta a dimensão internacional do fenômeno migratório, esta cooperação procura envolver os países de origem e de trânsito no controle dos fluxos migratórios. O resultado foi uma crescente ênfase no controle extraterritorial da migração. A externalização do controle das migrações representou a priorização do controle das migrações sobre a harmonização das políticas ou uma abordagem global entre os Estados-membros. [168]

Neste contexto de externalização da política de refúgio, aparece a ideia de centros de acolhimento fora da União Europeia. Esta ideia contrasta com a noção mais antiga adotada pela comunidade internacional, quando foram estabelecidos centros de recepção e acolhimento em regiões de conflito apenas por um período de tempo limitado, como durante as guerras na ex-Iugoslávia. [169]

A noção de centros de acolhimento *off-shore* representa uma abordagem da externalização da cooperação transgovernamental em relação ao refúgio. A sua realização constitui um desvio fundamental da sistema de proteção internacional dos refugiados, baseado na responsabilidade individual de cada país de refúgio. Além disso, o processamento dos requerimentos é feito em países terceiros menos liberais e democráticos, em que os direitos econômicos e os custos políticos da concessão de refúgio são vistos como sendo relativamente mais baixos.[170]

Em vez do aumento na agenda de proteção, portanto, a externalização da política de refúgio que se verifica no âmbito da União Europeia exportou o controle migratório.[171]

---

[167]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 183.

[168]LAVENEX, Sandra. **Shifting up and out:** The foreign policy of European immigration control. West European Politics, v. 29, n. 2, p. 329-350, 2006. p. 5.

[169]LAVENEX, Sandra. **Shifting up and out:** The foreign policy of European immigration control. West European Politics, v. 29, n. 2, p. 329-350, 2006. p. 17.

[170]LAVENEX, Sandra. **Shifting up and out:** The foreign policy of European immigration control. West European Politics, v. 29, n. 2, p. 329-350, 2006. p. 18.

[171]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns:** the refugee in international society. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 184.

Segundo Zoelberg, a externalização pode ser vista como um "controle à distância", no qual o controle foi mantido, mas o centro desse controle deslocou-se para além do território dos Estados-Membros.[172]

De acordo com Geddes, o desejo de manter fronteiras organizacionais essenciais - as do trabalho, benefícios sociais e cidadania - impelem os Estados-Membros da UE a "projetar fronteiras de território" e a utilizar a UE como sede institucional para prosseguir os aspectos externos da política de migração e refúgio da UE.[173]

Em defesa do estabelecimento da externalização da política migratória, poderia se argumentar que as pessoas prefeririam permanecer em regiões com elementos nacionais, religiosos e étnicos parecidos, e também porque caso a perseguição acabe em seus países, estes grupos poderiam voltar mais facilmente aos seus lugares de origem. A proteção regional também encaixaria com o argumento de defesa aos direitos humanos, que diz que o reassentamento em países distantes pode até mesmo violar o direito do refugiado retornar ao seu país de origem com segurança.[174]

Existiriam alguns riscos relacionados a abordagem de exportação de controle migratório. A proteção regional não pode culminar no estancamento de refugiados nas regiões de origem. Os Estados que implementarem estes programas devem objetivar a melhoria da situação referente a implementação e efetivação de melhores condições sociais e econômicas para os indivíduos desta região, mas sem negligenciarem suas obrigações frente à Convenção de 1951. Caso isto não aconteça, o resultado não é apenas a externalização do sistema de asilo, mas a sua abolição.[175]

A proteção em regiões de origem, independentemente do fato deste país terceiro cumprir com normas de direitos humanos, tem o potencial de retornar refugiados a situações em que seus direitos básicos são violados. Acima de tudo, o direito a procurar o refúgio deve ser fortemente mantido. Esse direito assume uma garantia de proteção à perseguição, contido

---

[172] ZOLBERG, Aristide apud LAVENEX, Sandra. **Shifting up and out:** The foreign policy of European immigration control. West European Politics, v. 29, n. 2, p. 329-350, 2006. p.8.

[173]GEDDES, Andrew. 2005. apud HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 184.

[174]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns: the refugee in international society**. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 188.

[175]KLEPP, Silja. **A contested asylum system**: The European Union between refugee protection and border control in the Mediterranean Sea. European Journal of Migration and Law, v. 12, n. 1, p. 1-21, 2010.

no princípio do *non-refoulement*. A proteção regional pode limitar as oportunidades para a saída, desmantelando o direito fundamental de procurar refúgio.[176]

A proteção estabelecida em campos de refugiados em áreas próximas ao conflito não poderia substituir inteiramente a proteção internacional oferecida longe da fonte do perigo. Os refugiados em estados vizinhos tendem a passar de uma situação de insegurança para outra. Historicamente, demonstra-se que conflitos internos tendem a se tornarem conflitos regionais, o que significa que os Estados vizinhos não representam segurança, enquanto os acampamentos podem ser alvos de rebeldes armados e ataques transfronteiriços, prejudicando gravemente a garantia da segurança do refugiado.[177]

A proteção regional pode ser feita com o objetivo de atingir as causas dos fluxos migratórios, problemas relacionados a desenvolvimento e conflitos, como objetiva os Programas de Proteção Regional da União Europeia[178], porém a proteção ao refugiado só é totalmente concedida quando é dada realmente longe da fonte do perigo.[179]

Conclui-se, então, que a proteção temporária na região de Kosovo foi uma experiência inicial na abordagem comum europeia para políticas de refúgio com países terceiros.[180] Ademais, a política comum europeia voltou-se proeminentemente para a externalização do controle migratório. Apesar das diretivas sobre o tema terem como discurso o enfrentamento das causas de emigração, os programas de proteção regional podem se constituir como verdadeiras medidas restritivas à entrada de refugiados, como veremos no capítulo a seguir.

5. MEDIDAS RESTRITIVAS À ENTRADA DE REFUGIADOS

---

[176]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns:** the refugee in international society. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 190.

[177] FRELICK, Bill. 1999, apud HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns:** the refugee in international society. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 190.

[178]EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes**. 2005. p. 1. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[179]HADDAD, Emma Miriam. **Between sovereigns:** the refugee in international society. 2004. Tese de Doutorado. London School of Economics and Political Science (University of London). p. 190.

[180]LEVY, Carl. **Refugees, Europe, camps/state of exception**: “into the zone”, the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice). Refugee Survey Quarterly, v. 29, n. 1, p. 92-119, 2010.

Para analisar o acordo UE-Turquia frente ao princípio de *non-refoulement*, é imprescindível estudar o que seriam medidas restritivas à imigração, levando-se em conta que a realidade fática é composta de fluxos mistos (migrantes econômicos e refugiados em sentido estrito).

As medidas restritivas da Europa Ocidental, introduzidas para combater a imigração ilegal e possíveis abusos à instituição do asilo, alteraram o equilíbrio entre o controle de imigração e proteção de refugiados. A expressão "fortaleza europeia" começa a ser usada para esse fenômeno.[181]

Para atacar os chamados "fluxos mistos" de migrantes clandestinos e refugiados, a Europa passou a utilizar medidas restritivas. Estas medidas afetam indiscriminadamente os dois grupos, e objetivaram tornar mais difícil a entrada aos países procurados. O ACNUR, em 1986, advertiu que "não bastam políticas restritivas fragmentárias, adotadas unilateralmente. As suas consequências consistem, quase sempre, em transferir o problema em vez de resolvê-lo".[182]Em longo prazo, essas práticas enfraqueceriam as normas internacionalmente aceitas.

A partir da década de 1980 se inicia na esfera pública um discurso de substituição do termo "refugiado" para "requerente de asilo". Obviamente, em uma leitura neutra, o termo "requerente de asilo" poderia se referir a uma pessoa pedindo refúgio cujo processo ainda não foi completamente finalizado pelo governo, que ainda cabe decidir sobre os requisitos referentes à admissibilidade da concessão do status de refugiado. Mas para Gibney, o termo "requerente de asilo" assinala uma visão no qual esses indivíduos são caracterizados como oportunistas em relação à concessão de benefícios sociais, como possíveis competidores na disputa por empregos nacionais e também como prováveis ameaças à segurança pública.[183]

Com o crescimento do número de "requerentes de asilo" a partir do início da década de 1980, além do aumento da preocupação pública sobre a migração irregular, governos dos diferentes países europeus implementaram medidas restritivas para dificultar a admissão do status de refugiado para os requerentes. Essas medidas incluem as medidas de prevenção à

---

[181] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p. 161-184. p. 167.

[182] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p. 161-184. p. 167.

[183]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 144.

chegada, bem como a adoção crescente de uma interpretação restritiva à aplicação da Convenção de 1951.[184]

Essa situação paradoxal foi contestada pela sociedade civil, como grupos de direitos humanos, líderes de igreja, acadêmicos e alguns políticos, que questionaram diversos aspectos em relação à mídia e atos estatais. Argumenta-se que a retirada de direitos a refugiados e imigrantes irregulares poderia erodir, da mesma forma, os direitos dos cidadãos nacionais, sendo estes direitos consagrados no quadro legal dos estados ocidentais que se comprometeram com valores democráticos, como a isonomia, não discriminação e igualdade de tratamento perante a lei.[185]

Na década de 1990, a cláusula de primeiro país seguro foi introduzida na Alemanha, em relação ao pedido de asilo. As restrições no ordenamento germânico fizeram com que os outros países europeus também incluíssem restrições semelhantes.[186]

No Reino Unido, o uso da detenção foi contestado, como observado nos centros de detenção para requerentes de asilo, como o de Yarl's Wood.[187]

Em dezembro de 2016, o jornal norte-americano New York Times denunciou as condições pelas quais os requerentes de asilo e refugiados ficam submetidos em um centro de detenção localizado em Manus, na Papua Nova Guiné. Os requerentes de asilo e refugiados que tentam chegar à Austrália são interceptados no mar e enviados para um campo de detenção na ilha. Esses requerentes ficariam em torno de três anos no campo de detenção e muitos cometeram suicídio. Organizações de defesa dos direitos humanos acusam então a Austrália de violar a lei internacional sobre refúgio.[188]

Sendo assim, existem diversos tipos de medidas que podem ser consideradas como restritivas ao acesso do refúgio. O resultado é a implementação de barreiras que dificultam o acesso aos procedimentos para a obtenção da proteção internacional dos casos previstos pela Convenção de 1951 e seus instrumentos internacionais complementares.

---

[184] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p.161-184. p. 168.

[185] GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 144.

[186] TRAUBLINGER, Julian. **Boat Refugees in the Mediterranean:** Tackle the Root Causes or Build Fortress Europe?. Hamburg, Germany: Anchor Academic Publishing, 2014. p. 21.

[187] THE GUARDIAN. **Yarl's Wood detention center staff replaced by 'self-service kiosks'**. Disponível em <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/07/yarls-wood-immigration-detention-centre-staff-replaced-by-self-service-kiosks > Acesso em: 10 jul. 2017.

[188] THE NEW YORK TIMES. **Broke Men in Paradise**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/12/09/opinion/sunday/australia-refugee-prisons-manus-island.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

5.1 A elaboração e implementação de medidas restritivas aos refugiados

Um tipo de medida que foi adotada pelos Estados-membros eram as políticas "anti-embarque", que visavam evitar que potenciais requerentes de asilo, pudessem alcançar a Europa. As sanções às transportadoras – multas contra companhias que transportassem passageiros sem devida documentação – e requisitos de visto passaram a se generalizar.[189]

Ademais, citam-se as chamadas políticas "ricochete". Por estas políticas, os requerentes de asilo que conseguissem chegar às fronteiras europeias teriam seus pedidos de asilo submetidos a uma avaliação criteriosa, não se admitindo na categoria de refugiados os perseguidos por agentes "não-estatais". [190]

É importante salientar que pela Convenção de 1951 e segundo a ACNUR, esta perseguição não necessita ser efetuada pelo aparelhamento estatal do país de origem. O Estado não precisa ser o responsável pela perseguição, basta-se que um grupo com poder substancial em um país promova a perseguição. [191]

Como consequência destas medidas, os governos da Europa Ocidental elaboraram listas de "países seguros" a leste da União Europeia e firmaram acordos que possibilitaram o envio de requerentes de asilo para países "seguros" por onde já tinham passado antes de chegar às fronteiras europeias. As "políticas ricochete" criam o risco da deportação[192] em cadeia, em que os requerentes de asilo são transferidos de um país para o outro, continuadamente, o que confrontaria a proteção estabelecida pelo princípio do *non-refoulement*. [193]

---

[189] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p.161-184. p. 167.

[190] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p.161-184. p. 168.

[191] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p.161-184. p. 168.

[192] Em relação às medidas de controle migratório, distingue-se a expulsão da deportação. A deportação diferencia-se por tratar de situação migratória irregular. Segundo o artigo 50 da Lei 13.445/2017: "A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional". O artigo 54 trata da expulsão: "A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado. " BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm > Acesso em: 13 jul. 2017.

[193] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p.161-184. p. 168.

Também foi adotada por alguns países, como é o caso da Turquia que faz uma reserva geográfica à Convenção de 1951, uma aplicação restritiva da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, em um esforço para excluir certas categorias de candidatos ao âmbito da definição de refugiado.[194]

A Turquia exemplifica um país em que se continua criando situações nas quais alguns grupos não sejam considerados refugiados, dando-lhes uma proteção menos ampla, com menos direitos e benefícios. Em razão disso e de outros fatores, tem diminuído a proporção de requerentes reconhecidos como refugiados nos termos da Convenção. Como exemplo de estatutos inferiores ao estatuto formal de refugiado, incluem-se o "Estatuto B", o "Estatuto Humanitário" e "Autorização Especial De Residência". Por estes estatutos, reconhece-se uma necessidade de proteção, mas as obrigações aos países receptores são mitigadas, especialmente no que diz respeito ao reagrupamento familiar e à emissão de documentos de viagem referidos pela Convenção. A multiplicidade de estatutos originou uma desorientação na opinião pública sobre o que seria um "verdadeiro" refugiado.[195]

Por fim, foram usadas várias medidas "de dissuasão", como se podem classificar as medidas, cada vez mais generalizadas, de detenção automática dos requerentes de asilo, a negação de assistência social e a restrição de acesso ao emprego. Ademais, foram editadas restrições sobre o direito de refugiados que já residiam em algum dos países, no que se refere ao então direito de poderem trazer os seus familiares para junto deles.[196]

O regime de refugiados, que se tornou imortalizado na Convenção de 1951, foi formulado como uma resposta específica à situação do pós-guerra na Europa e, consequentemente, o refugiado continuou a desenvolver-se como um conceito inventado na Europa. Com efeito, o instituto do refúgio só se aplicava aos refugiados europeus. Apenas com o Protocolo de 1967 o conceito de refugiado foi "universalizado" com a supressão dos limites geográficos da Convenção de 1951. Apesar desta abertura formal do conceito para além da Europa, os refugiados não europeus continuaram a ser mantidos fora do regime de proteção durante os anos da Guerra Fria.[197]Isto é evidenciado, por exemplo, ao comparamos o

---

[194] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey. 2016. P. 9. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[195] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p. 161-184. p. 168.

[196] ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000. p. 161-184. p. 168.

[197]HADDAD, Emma. **The refugee in international society**: between sovereigns. Cambridge University Press, 2008. p. 148.

relatório da ACNUR em agosto de 1981, o qual expõe o grande fluxo de refugiados de origem africana e do sudoeste asiático, com o número de requerimentos de asilo recebidos no Reino Unido em 1980 – apenas 2352 pedidos.[198]

Na verdade, as identidades de refugiados que não se encaixavam com a imagem da "vítima da Guerra Fria" ainda não figuravam na agenda internacional. Os enormes movimentos de refugiados começaram a ocorrer nos anos 60 e 70 no processo de descolonização dos países africanos e asiáticos. A violência inerente à descolonização inevitavelmente criou movimentos de refugiados, espelhando aqueles gerados pelo colapso dos impérios europeus no início do século. Depois da independência, uma massa de refugiados é gerada em razão da repressão política, das economias vulneráveis e de conflitos étnicos.[199]

Até a década de 1970, esses movimentos em grande escala de deslocados eram considerados pelos estados ocidentais como "problemas nacionais", ou seja, os fluxos eram regionalizados. Como Westin observa, apesar do vasto número que começou a ser gerado nos países em desenvolvimento, o discurso sobre refugiados - teórico, político e jurídico - foi principalmente modelado pela experiência europeia e não pelas vítimas ou nacionais da África ou da Ásia.[200]

Como expomos no capítulo sobre a evolução histórica do instituto do refúgio, desde a metade da década de 1980, ocorreu um aumento significativo na quantidade de deslocados e solicitantes de asilo no mundo inteiro. Trata-se de “migrantes forçados” que se transladam para escapar da perseguição por conflitos e não de “migrantes voluntários” que migram por questões econômicas, por exemplo. A partir desse momento, o asilo se converte em um tema político de importância para os países ocidentais.[201]

Em 1965 havia cerca de 850.000 refugiados na África. Embora muitos dos que fugiram durante as lutas pela independência pudessem regressar num período relativamente curto, os novos conflitos criaram mais fluxos migratórios e, no final da década, o número de

---

[198] UNITED KINGDOM. **Immigration Statistics 2017.** Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/593027/asylum1-q4-2016-tables.ods>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[199] HADDAD, Emma. **The refugee in international society:** between sovereigns. Cambridge University Press, 2008.p. 149.

[200] WESTIN, Charles. **Regional analysis of refugee movements:** Origins and response. Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO), 2002. Página 09. Disponível em: < http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:462577/FULLTEXT01.pdf > Acesso em: 15 jun. 2017.

[201] CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **La era de la migración:** movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004. p. 131.

refugiados em África aumentou para cerca de um milhão. Em termos de dimensão, características e necessidades, estes sucessivos grupos de refugiados eram muito diferentes dos da Europa e necessitavam de uma nova abordagem da questão de como determinar o estatuto e condição jurídica. O ACNUR teve de agir com flexibilidade para ajudar estes novos refugiados. Os refugiados da África não se beneficiaram do quadro de proteção jurídica aplicável aos refugiados que o ACNUR assistiu na Europa. O âmbito de aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre Refugiados de 1951 permaneceu confinado a pessoas que se tornaram refugiadas em consequência de acontecimentos ocorridos antes de janeiro de 1951, e os estados signatários tiveram a opção de limitar sua aplicação geográfica à Europa.[202]

Em termos de "soluções" para os deslocamentos não europeus, o ACNUR procurou contornar alguns dos problemas políticos envolvidos e concentrou-se na assistência de emergência. Esses refugiados foram em grande parte recebidos em países vizinhos, que muitas vezes requeriam ajuda material urgente.[203]

A partir da década de 1980, os fluxos migratórios em direção aos países desenvolvidos se acentuaram, conforme as condições de produção de refugiados persistiam e se intensificavam. Nesse ponto, os estados ocidentais começaram a se envolver em conflitos internos e regionais fora da Europa, direta ou indiretamente, o que complicou ainda mais o problema dos refugiados por razões políticas e morais. [204] Os fluxos de refugiados estavam se originando principalmente de regiões de conflito nos quais havia envolvimento dos próprios países que estavam implementando medidas restritivas à imigração.

5.2 Medidas de prevenção à chegada

Primeiramente, vamos analisar o instituto da “proteção temporária”. Logo depois, analisaremos as *non-arrival measures* ou “medidas de não-recepção”. Estas medidas se referem a medidas que tem como objetivo impedir o acesso ao refúgio. Os Estados, não satisfeitos em retirar direitos dos que conseguiram o status de refugiado, utilizaram os regimes de concessão de visto e a pré-inspeção migratória para adiantar a barreira na chegada de

---

[202] ACNUR. **The State of The World’s Refugees 2000**: Fifty Years of Humanitarian Action. Página 52-53. Disponível em: < http://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html > Acesso em:

[203] ACNUR. **The State of The World’s Refugees 2000:** Fifty Years of Humanitarian Action. Página 52-53. p. 53 Disponível em: <http://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[204] HADDAD, Emma. **The refugee in international society:** between sovereigns. Cambridge University Press, 2008. p. 152.

estrangeiros que poderiam pedir proteção no país. Estas práticas acabaram por transformar, a partir da década de 1980, a natureza do controle de imigração, que passou a cada vez mais a dar poder a atores como oficiais de segurança área e oficiais da guarda costeira.[205]

5.2.1 Proteção temporária

O ACNUR concorda com a abordagem da proteção temporária, com o caráter de complementaridade ao regime internacional de proteção aos refugiados, objetivando preencher lacunas nesse regime, bem como nos sistemas nacionais, principalmente nos estados que não aderiram à Convenção de 1951.[206]

Os regimes de proteção temporária seriam adequados como resposta a fluxos em larga escala de requerentes de asilo ou outras crises humanitárias semelhantes; movimentos populacionais transfronteiriços complexos ou mistos, incluindo situações de regaste marítimo; e outras condições excepcionais e temporárias no país de origem.[207]

No contexto do conflito de Kosovo, em 1999, foi lançado um Programa Humanitário de Evacuação, com uma grande coordenação feita pela ACNUR. Pelo programa, 92.000 albaneses de Kosovo foram destinados para alguns países receptores. Apesar de a grande parte destes refugiados ter retornado à sua terra no final do mesmo ano, este é um caso de repartição internacional dos encargos na questão do asilo humanitário. Entretanto, a repartição ainda se apresenta mais como exceção do que como a regra, no cenário político internacional.[208]

Uma controvérsia surgiu sobre em quais condições se daria o regresso das pessoas sob "proteção temporária".[209] Este regime poderia, na verdade, estancar refugiados nas regiões de origem, além de não proporcionar uma solução duradoura, como é almejado pelos instrumentos internacionais de proteção. Outra questão é a desigual repartição de encargos

---

[205]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 144.

[206] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements.** p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5304b71c9.pdf> Acesso em 10 jul. 2017.

[207] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements.** p. 3. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5304b71c9.pdf> Acesso em 10 jul. 2017.

[208]CUTTS, Mark. **The State of the World's Refugees, 2000:** Fifty Years of Humanitarian Action. Geneva: UNHCR, Oxford University Press, 2000. p. 168

[209]CUTTS, Mark. **The State of the World's Refugees, 2000:** Fifty Years of Humanitarian Action. Geneva: UNHCR, Oxford University Press, 2000. p. 168

entre os países, frente ao estabelecimento da proteção temporária como principal forma de se estabelecer a proteção a refugiados.

Esta deve ser uma importante preocupação frente ao acordo UE-Turquia, visto que os sírios recebem uma espécie de proteção temporária no quadro legal turco.

Os regimes de proteção temporária encaixam-se na discussão sobre adiantamento de barreiras migratórias, porém as medidas de prevenção a chegada abrangem outras práticas, como a implementação de vistos e sanções às transportadoras privadas.

5.2.2 Outras medidas utilizadas para a prevenção à chegada

Nos países ocidentais, as medidas para prevenir a chegada às fronteiras de requerentes de refúgio se destacaram entre as chamadas novas restrições à chegada de imigrantes.

Analisaremos algumas dessas medidas, antes de considerar a maneira pela qual os Estados as justificaram.

As medidas de prevenção à chegada variaram entre regimes de vistos - cujo uso é quase tão antigo quanto o controle de imigração em si - às medidas de adiantamento de fronteira. Algumas ações foram implementadas unilateralmente pelos países. Outras medidas foram submetidas a uma ação coordenada, no nível da União Europeia. [210]

O visto, documento que fornece permissão prévia para entrar em um país estrangeiro, pode se tornar uma importante medida de prevenção à chegada. O uso de vistos para controlar o movimento de indivíduos de países específicos ou categorias de estrangeiros (por exemplo, criminosos) pode ser ligada ao início da constituição de um controle de imigração. Porém, nas últimas décadas, o controle de vistos foi utilizado diretamente para impedir a chegada de requerentes de asilo e refúgio.[211]

Para exemplificar, no Reino Unido, em 1985, o número crescente de requerentes de asilo, provenientes da região de Tamil, situados ao nordeste de Sri Lanka, levou o governo britânico a exigir a necessidade de visto para todos os cidadãos cingaleses que estivessem a caminho do Reino Unido. Reforçando a importância do visto e da documentação regularizada,

---

[210]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 147.

[211]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 148.

em 1987, com o *Carrier's Liability Act* (CLA), o governo britânico impôs um regime de multas para empresas que transportassem pessoas com documentação falsa.[212]

Em contrapartida, o Brasil possui uma política de concessão de vistos humanitários. A Resolução Normativa do CNIg (Conselho Nacional de Imigração) nº 97 de 12/01/2012 estabeleceu o visto humanitário para Haitianos:

> Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.[213]

Diferentemente do caso brasileiro, o visto[214] pode ser utilizado como ferramenta para restringir o acesso ao território nacional por potenciais requerentes de refúgio. Existe uma variação entre a extensão do uso da ferramenta do visto pelos diversos países.

O visto não é apenas usado para o controle de entrada de imigrantes ilegais e requerentes de asilo e refúgio. Preocupações referentes à segurança e a entrada de indivíduos com registros de criminalidade estão entre as justificações do uso do visto. Mas o aumento do número de países nos quais os países ocidentais aplicam restrições de visto, principalmente em relação a países caracterizados por originar fluxo de refugiados, desde a década de 1980, sinaliza uma preocupação crescente em relação à entrada de pessoas procurando refúgio.[215]

Os vistos foram usados em conjunto com outras ferramentas de prevenção à chegada, como as "sanções aos transportadores". As sanções aos transportadores foram colocadas em prática nos países europeus com o objetivo de minar a atividade de contrabandistas. Estas medidas são multas ou outras penalidades impostas às companhias de transporte por trazer

---

[212] KISSOON, Priya N. **Intersections of Displacement:** Refugees' Experiences of Home and Homelessness. Cambridge Scholars Publishing, 2015. p. 78.

[213] CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução Normativa CNIg nº 97 de 12/01/2012.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[214] Sob o Tratado de Schengen, os Estados-membros da União Europeia harmonizaram as exigências de visto. COMISSÃO EUROPEIA. **Europa sem fronteiras: o espaço Schengen**. P.5. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[215] GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 148.

estrangeiros sem documentação ao território europeu. [216] Sendo assim, estas penalidades implicam na transferência de responsabilidade pelo controle de embarque.

Essas sanções efetivamente transferem o manejamento da migração para a esfera privada, que desejando não pagarem multas, tomam decisões referentes à posse e autenticidade de documentação. Os refugiados forçados a sair de seu país de origem frequentemente não possuem tempo hábil ou condições para adquirir a documentação necessária para a viagem. O fato de que as empresas privadas são relutantes em correr o risco de pagamento de taxas por transportar aqueles que poderiam ser refugiados, especialmente quando não há legislação assinalando uma diferenciação no caso dos requerentes de proteção internacional, faz com que na prática diminua a possibilidade de acesso ao refúgio por meios legais. [217]

Uma diretiva harmonizando as multas nessas hipóteses foi adotada formalmente pelos Estados membros da União Europeia em junho de 2001.Segundo a Diretiva Europeia 2001/51/EC de 28 de junho de 2001:

> In order to combat illegal immigration effectively, it is essential that all the Member States introduce provisions laying down the obligations of carriers transporting foreign nationals into the territory of the Member States. In addition, in order to ensure a greater effectiveness of this objective, the financial penalties currently provided for by the Member States for cases where carriers fail to meet their control obligations should be harmonised to the extent possible, taking into account the differences in legal systems and practices between the Member States.[218]

Por essa diretiva, os transportadores devem assegurar que os nacionais de países terceiros que pretendam entrar nos territórios dos países da UE possuam os documentos de viagem necessários e, se for o caso, os vistos exigidos.[219] Já em novembro de 2002, a Diretiva 2002/90/CE do Conselho estabeleceu a definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à

---

[216] EUROPEAN PARLIAMENT. **Financial penalties on carriers**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=URISERV:l33139>. Acesso em 10 jul. 2017.

[217] GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 148

[218] EUROPEAN COUNCIL. **Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0051&from=SK>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[219] EUROPEAN PARLIAMENT. **Financial penalties on carriers**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=URISERV:l33139>. Acesso em 10 jul. 2017.

residência irregulares, instando os Estados-Membros à adotarem sanções adequadas nestas hipóteses.[220]

O estabelecimento de medidas de prevenção à chegada também levaram a operação de oficiais de imigração fora do estado nacional, ou seja, o envio de oficiais de imigração para identificar documentos fraudados ou incompletos. Em 2001, o *European Roma Rights Centre* denunciou o governo britânico por enviar autoridades de imigração ao aeroporto de Ruzyne, em Praga. Alegou-se que os oficiais foram enviados para impedir que romenos, os quais eram considerados potenciais requerentes de refúgio, subissem a bordo dos aviões destinados ao Reino Unido.[221]

O uso destas medidas não foi ignorado pelo ACNUR, que pontuou que:

> Os Estados têm interesse legítimo em controlar a migração irregular através de várias medidas, incluindo requisitos de visto, triagem aeroportuária e sanções impostas a companhias aéreas e outras transportadoras de migrantes irregulares. Quando, no entanto, estas medidas interferirem na capacidade de pessoas em risco de perseguição de obter acesso à segurança ou refúgio em outros países, os Estados agem de forma incompatível com suas obrigações para os refugiados.[222] (tradução livre)

Sendo assim, o ACNUR entende que o envio de oficiais de imigração a países estrangeiros não pode interferir na possibilidade de obter acesso ao refúgio, nos casos destas pessoas que estão em risco de perseguição.

Enquanto os regimes de pré-inspeção alargaram os limites da migração, alguns Estados também contraíram as suas fronteiras para evadir pedidos de asilo. Na Suíça, França, Alemanha, e Espanha, declararam partes dos seus aeroportos como zonas internacionais.

---

[220] CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32002L0090>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[221] EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE. **British officials continue policy of stopping Roma at Czech airport; Czech Roma and ERRC sue U.K. government**. Disponível em: < http://www.errc.org/article/british-officials-continue-policy-of-stopping-roma-at-czech-airport%3B-czech-roma-and-errc-sue-uk-government/1289>. Acesso em: 20 jun. 2017.

[222] UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), UNHCR Position: **Visa Requirements and Carrier Sanctions, September 1995,** Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b33a10.html>. Acesso em: 26 jun. de 2017. "States have a legitimate interest in controlling irregular migration and a right to do so through various measures, including visa requirements, airport screening and sanctions imposed on airlines and other group carriers for transporting irregular migrants. When however, these measures interfere with the ability of persons at risk of persecution to gain access to safety and obtain asylum in other countries, then States act inconsistently with their international obligations towards refugees."

Essas zonas foram estabelecidas com a função de serem áreas nas quais os oficiais não são obrigados a prover aos requerentes de asilo ou aos indivíduos estrangeiros algumas ou todas as proteções disponíveis para aqueles que estão oficialmente em território estatal. Por exemplo, o direito à representação legal, ou acesso a um processo de revisão, a fim de permitir a rápida remoção do país.[223] Os EUA usaram a ilha de Guantánamo para o processamento de requerentes de asilo a fim de evitar a necessidade de lhes conceder as proteções constitucionais dadas aos estrangeiros no território soberano dos EUA.[224]

Por último, os Estados recorrem à detenção para impedir que os requerentes de asilo acessem o território nacional. Embora todas as medidas de detenção objetivem impedir que os requerentes de asilo cheguem ao território do país repelente, as implicações para os requerentes de asilo são diferentes entre os casos. Em alguns casos, os requerentes de asilo são indiscriminadamente mandados de volta para o país de onde partiram. Em outras hipóteses, tenta-se separar os refugiados através de um procedimento de rastreio preliminar. Noutros casos, os requerentes de asilo são levados para "um território *offshore*" ou para um país terceiro seguro com ou sem a intenção de reassentamento no país casos estes indivíduos sejam efetivamente considerados refugiados.[225]

A Austrália usou esta última resposta durante o incidente do Navio de Tampa, em 2001. Neste incidente, aeronaves australianas de busca e salvamento monitoraram um *ferry* que partiu da Indonésia. Ele estava se dirigindo para a Ilha *Christimas* com um grande número de passageiros, presumivelmente com a intenção de descarregá-los na ilha para que eles pudessem solicitar o estatuto de refugiado em território australiano.[226] O governo australiano recusou a permissão para o navio, que era norueguês. Isso desencadeou uma controvérsia e uma disputa diplomática entre a Austrália e a Noruega.[227] Os integrantes do navio foram desembarcados em outros países. Em uma discussão sobre a violação do princípio de *non-refoulement* nesse caso, o Tribunal Federal Australiano entendeu

---

[223]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 150.

[224]DASTYARI, Azadeh; EFFENEY, Libbey. **Immigration detention in Guantánamo Bay (not going anywhere anytime soon)**. 2012. p. 1.

[225]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 151.

[226] BETTS, Katharine et al. **Boat people and public opinion in Australia**. People and place, v. 9, n. 4, p. 34, 2001.

[227] UN GENERAL ASSEMBLY. **27-11-2001 - Oceans and the Law of the Sea.** Disponível em: <http://unny.mission.gov.au/unny/il_271101.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

majoritariamente que era possível prevenir a entrada de não-cidadãos ao território australiano.[228]

Essas medidas e práticas contra a chegada nos dão uma visão sobre a situação dos que desejam reivindicar refúgio atualmente. A visão tradicional do controle de entrada, como algo operado nas fronteiras territoriais do estado, nas estações de trem e nos aeroportos pelas autoridades de imigração domésticas, é ultrapassada. O controle de fronteira agora vai além das fronteiras do Estado, no alto mar, em países estrangeiros ou em territórios vagamente definidos nas quais a negação da entrada no território pode ocorrer.[229]

Em relação à aplicação extraterritorial do princípio do *non-refoulement*, o ACNUR emitiu um parecer consultivo:

> A proibição da devolução a um perigo de perseguição no âmbito internacional da lei de refugiados é aplicável a qualquer forma de remoção forçada, incluindo deportação, expulsão, extradição, transferência informal ou "rendições", e não admissão na fronteira nas circunstâncias descritas abaixo. Isto resulta da redação do artigo 33. °, n. ° 1, da Convenção de 1951, que se refere à expulsão ou a devolução (refoulement) "de qualquer forma". Aplica-se não apenas no que diz respeito ao regresso ao país de origem ou, no caso de um apátrida, ao país da residência habitual anterior, mas também a qualquer outro lugar onde uma pessoa tenha motivos para ter sua vida e liberdade ameaçadas, no que se refere a um ou mais dos motivos estabelecidos na Convenção de 1951, ou a qualquer lugar onde ele possa ser enviado a esse risco.[230] (tradução livre)

---

[228] FEDERAL COURT OF AUSTRALIA. **Ruddock v Vadarlis, Victoria District Registry, 18 september 2001**. Disponível em: <https://jade.io/article/104386?a.hl=ruddock&a.hlf=ARTICLE_TEXT&at.hl=ruddock&at.hlf=ARTICLE_TEXT >. Acesso em 05 de julho de 2017.

[229] GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 152.

[230] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**. Geneva, 26 January 2007. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017. "The prohibition of refoulement to a danger of persecution under international refugee law is applicable to any form of forcible removal, including deportation, expulsion, extradition, informal transfer or 'renditions', and non-admission at the border in the circumstances described below. This is evident from the wording of Article 33(1) of the 1951 Convention, which refers to expulsion or return (refoulement) 'in any manner whatsoever'. It applies not only in respect of return to the country of origin or, in the case of a stateless person, the country of former habitual residence, but also to any other place where a person has reason to fear threats to his or her life or freedom related to one or more of the grounds set out in the 1951 Convention, or from where he or she risks being sent to such a risk."

Também em relação a questões relacionadas à extraterritorialidade, o ACNUR ressalta que a Convenção de 1951 estabelece o direito ao acesso aos procedimentos de refúgio:

> O princípio da não repulsão, tal como previsto no n. º 1 do artigo 33.º da Convenção de 1951, não implica, como tal, um direito de obtenção do direito de asilo em Um Estado particular. No entanto, significa que, quando os Estados não estão preparados para conceder refúgio a pessoas que procuram proteção internacional no seu território, devem adotar um curso que não resulte em sua remoção, direta ou indiretamente, para um lugar onde suas vidas ou liberdade estariam em perigo por causa de sua raça, religião, nacionalidade, ou pertença a um determinado grupo social ou opinião política. Como regra geral, para cumprir as obrigações que lhes incumbem por força da Convenção de 1951 e / ou do Protocolo de 1967, os Estados serão obrigados a conceder aos indivíduos que procuram proteção internacional o acesso ao território e a procedimentos de asilo justos e eficientes.[231] (tradução livre)

As implicações do desenvolvimento de medidas de prevenção à chegada para a instituição do refúgio podem ser preocupantes, levando-se em conta que nesses casos não existe a atuação de atores que normalmente poderiam ser esperados para divulgar e contestar as violações de direitos dos requerentes de refúgio. Com a dispersão do controle de imigração, torna-se extremamente difícil para os grupos domésticos ter a capacidade de controlar e supervisionar as ações estatais referentes aos requerentes de refúgio nos diversos aeroportos do mundo e nas seções de visto em países estrangeiros. Da mesma forma, os tribunais nacionais podem não ter a informação, a jurisdição ou a base jurídica para questionar as práticas fora do território estatal. Sendo assim, são constituídos centros de poder onde os Estados (e seus agentes formais e informais) atuam livres dos constrangimentos impostos às

---

[231] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.** Geneva, 26 January 2007. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017. "The principle of non-refoulement as provided for in Article 33(1) of the 1951 Convention does not, as such, entail a right of the individual to be granted asylum in a particular State. It does mean, however, that where States are not prepared to grant asylum to persons who are seeking international protection on their territory, they must adopt a course that does not result in their removal, directly or indirectly, to a place where their lives or freedom would be in danger on account of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. As a general rule, in order to give effect to their obligations under the 1951 Convention and/or 1967 Protocol, States will be required to grant individuals seeking international protection access to the territory and to fair and efficient asylum procedures."

suas atividades pelos tribunais, pelo Direito Internacional e doméstico, pelos grupos de direitos humanos e pelo público em geral.[232]

5.3 Possíveis justificativas para restrição do acesso ao processo de refúgio

Apesar destes esforços para exportar o controle fronteiriço, as práticas de não-chegada devem ser discutidas, visto que se constitui um paradoxo apoiar simultaneamente o refúgio, mas negar o acesso ao processo para tal. Existem justificativas oferecidas em defesa das medidas de prevenção à chegada.

5.3.1 Limites para à responsabilidade dos Estados

Uma justificativa utilizada é afirmar que os Estados não tem responsabilidade na proteção de refugiados que não chegaram ao seu território. Ou seja, o problema da definição territorial sob o princípio do *non-refoulement*.

Por exemplo, temos em 1994 um caso perante o Supremo Tribunal dos EUA, *Sale vs. Haitian Centers Council*. Neste caso, o Supremo Tribunal estadunidense entendeu por 8 votos a 1 que o dever do governo dos EUA de não retornar refugiados (o princípio de *não-refoulement*) se aplicava apenas aos refugiados dentro das águas territoriais dos EUA.[233]

Sob circunstâncias ligeiramente diferentes, a ação deliberada para impedir a chegada de requerentes de asilo pelo Reino Unido também foi referendada judicialmente. Em fevereiro de 2001, o governo do Reino Unido e a República Tcheca chegaram a um acordo para permitir que os oficiais de imigração britânicos pudessem dar ou recusar a permissão para entrar no Reino Unido para passageiros no Aeroporto de Praga antes de embarcarem em aeronaves com destino ao Reino Unido. O acordo foi implementado pela primeira vez em 18 de julho de 2001. Oficiais de imigração britânicos foram postados no aeroporto de Praga para "pré-inspecionar" todos os passageiros antes de embarcarem em seus vôos.[234]

---

[232]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum**:** The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006.Página 152.

[233]JONES, Thomas David. **Sale v. Haitian Centers Council, Inc**. The American Journal of International Law, v. 88, n. 1, p. 114-126, 1994. p. 116.

[234] UNITED KINGDOM HOUSE OF LORDS DECISIONS. **Judgments -** Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants). 2004. Disponível em: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2004/55.html>. Acesso em 10. Jul. 2017.

Sendo assim, o caso "*European Roma Rights Centre v. Immigration Officer at Prague Airport*" foi levado ao Tribunal Recursal britânico em 2004. Duas questões foram levadas ao julgamento: a questão do asilo, se os procedimentos aplicados aos recorrentes eram incompatíveis com as obrigações do Reino Unido nos termos da Convenção de Genebra e do Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados e em conformidade com o direito internacional consuetudinário; e a questão da discriminação, caso se tratasse de uma discriminação injustificável por motivos raciais. Neste caso, os juízes argumentaram que as ações efetuadas em Praga eram legais porque a Convenção de 1951 não contém "nenhum direito de acesso ao Reino Unido ou a qualquer outro país para pedir asilo".[235]

A prática dos oficiais britânicos de "não-chegada" não seria considerada uma violação do princípio do *non-refoulement*, caso seja acolhida uma interpretação deste princípio como simplesmente de "não-devolução." A convenção, segundo os juízes britânicos, não teria o escopo de assegurar o acesso aos requerentes ao refúgio em algum país, mas teria como único objetivo impedir a devolução daqueles que já se refugiaram.[236]

Em direção oposta a este entendimento, pode-se afirmar que o dever geral dos Estados em relação ao refugiados origina do fato de que só os Estados controlam o bem que os refugiados necessitam: o acesso a um território seguro e protegido. A maioria dos primeiros teóricos do direito internacional acredita que o direito do Estado ao controle soberano traz consigo um dever correlativo de providenciar asilo aos refugiados.[237]

Segundo a concepção dos primeiros teóricos do instituto do refúgio, como Kant, existiria o dever do Estado de ajudar os refugiados que chegassem a suas fronteiras. O direito cosmopolita é apresentado por Kant como condição positiva para a paz. O direito cosmopolita é o direito que considera cada indivíduo não como membro de seu Estado, mas como membro de uma sociedade internacional. Kant afirma o caráter jurídico da hospitalidade, contrastando

---

[235] ENGLAND AND WALES COURT OF APPEAL (CIVIL DIVISION) DECISIONS. **In the Supreme Court of Judicature Court of Appeal (Civil Division) on Appeal from the High Court of Justice (Queen's Bench Division -** Administrative Court) (Mr Justice Burton). 2003. Disponível em: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2003/666.html>. Acesso em 10 jul. 2017.

[236] ENGLAND AND WALES COURT OF APPEAL (CIVIL DIVISION) DECISIONS. **In the Supreme Court of Judicature Court of Appeal (Civil Division) on Appeal from the High Court of Justice (Queen's Bench Division -** Administrative Court) (Mr Justice Burton). 2003. Disponível em: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2003/666.html>. Acesso em 10 jul. 2017.

[237] GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 155.

com a ideia de filantropia. O direito cosmopolita kantiano é estabelecido a partir do princípio que todos, originariamente, tem o mesmo direito sobre o solo.[238]

Uma concepção semelhante é construída na Convenção de 1951. A obrigação estabelecida pelo princípio de *non-refoulement* pode ser interpretada como aplicável aos refugiados que apenas estivessem em um estado particular ou em suas fronteiras. Porém, deve-se destacar que no contexto de redação da Convenção, não se vislumbrava a possibilidade de que um mecanismo de "adiantamento de fronteiras" pudesse ser usado para obstruir as chegadas dos requerentes de refúgio. Posto isso, uma outra interpretação pode ser usada, no sentido de que o instituto do refúgio trata especialmente dos casos de migração relacionados à situações de guerra e perseguição. Sendo assim, os Estados também usam a força em relação a essas pessoas quando interceptam barcos no alto mar ou bloqueiam os requerentes de asilo em aeroportos estrangeiros. Pode-se também assumir que um Estado também utiliza a força física contra os requerentes de asilo quando considera o pedido de visto de um estrangeiro que necessita de refúgio. A força estatal se aplicaria da mesma maneira na concessão do visto, mesmo que essa força estatal não seja materializada pelo uso de uma arma ou pela possibilidade uso da coerção física. [239]

O ACNUR, ao ressaltar que existe violação ao princípio do non-refoulement em todas as situações em que haja risco de nova "perseguição" para o requerente de refúgio, diz que as únicas exceções são previstas no artigo 33(2) da Convenção de 1951. [240]Segundo o artigo 33 (2):

> 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.[241]

---

[238]NOUR, Soraya. **À paz perpétua de Kant. Filosofia do direito internacional e das relações internacionais**. Martins Fontes, 2004. p. 55-56.

[239]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 157.

[240] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**. Geneva, 26 January 2007. p. 4.Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

[241]CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.5. Disponível

Se aceitarmos, esta concepção mais ampla de como as responsabilidades para os refugiados são formadas, então o ato de exportar o controle da imigração não poderia oferecer aos Estados uma saída às suas obrigações internacionais. Mover o controle de imigração para além das fronteiras seria então uma nova forma de violação ao princípio do *non-refoulement*. Uma contradição se forma à medida que medidas deliberadamente tomadas no sentido de dificultar o acesso a potenciais legítimos requerentes de refúgio são legalmente aceitas pelo Direito Internacional, sendo que os institutos legais construídas em relação ao refúgio foram obviamente estabelecidos com o objetivo de proteção ao refugiado, o que se assemelharia, até mesmo, a uma omissão de socorro, crime tipificado pelo Direito Penal de grande parte dos Estados.[242]

5.3.2 O alegado abuso no direito de requerer pedidos de refúgio e a proposta de vistos humanitários na UE

Uma alegação é que as medidas de prevenção à chegada preveniriam o abuso do sistema de refúgio e a migração ilegal. Os fluxos mistos crescentes de refugiados e migrantes econômicos levaram a uma intensificação de sentimentos anti-migrantes e anti-refugiados. Em razão desta situação de apoio da população, os governantes teriam adotado medidas de prevenção à chegada.[243]

Com uma perspectiva oposta, em 2015, o Departamento de Políticas aos direitos dos cidadãos e outros assuntos contitucionais do Parlamento Europeu, sugeriu a utilização de vistos humanitários para garantir o acesso seguro ao refúgio.[244] Em propostas anteriores a 2015,este Departamento havia sugerido que as embaixadas estrangeiras dos países ocidentais processassem (ou pré-visualizassem) os pedidos no país de origem do refugiado, sendo assim,

---

em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[242]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006.p. 156.

[243]TEITELBAUM, Michael S. **Right versus right**: Immigration and refugee policy in the United States. Foreign Affairs, v. 59, n. 1, p. 21-59, 1980.

[244] EUROPEAN PARLIAMENT. **Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin.** 2015. P. 11. Disponível em: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/983a50a5-69d6-48b1-a0bd-2b34cced9e36/Sessions_1_and_2_-_Study_European_Asylum_System_and_Alternatives_to_Dublin.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

aqueles com uma reivindicação credível receberiam um visto para viajar para os países ocidentais. [245]Em defesa dos vistos humanitários, argumenta-se que:

> A criação de um sistema de vistos humanitários aumentaria a capacidade dos Estados para gerenciar a chegada dos refugiados, garantiria uma alternativa segura ao modo atual de chegada, drenaria partes do mercado para o tráfico de pessoas e garantiria que uma porcentagem maior de refugiados recém-chegados esteja realmente em necessidade de proteção internacional, reduzindo assim os custos e os problemas administrativos relacionados ao retorno dos rejeitados.[246] (tradução livre)

Atualmente, não existe um regime de vistos humanitários na União Europeia. No entanto, nos termos do que estabelece os procedimentos e condições para a emissão de vistos para fins de curta duração e de trânsito aeroportuário no espaço Schengen, prevê-se vistos a serem emitidos "por razões humanitárias".Apesar disso, o conceito de "motivos humanitários" é um conceito indefinido no direito da UE, o que prejudica o estabelecimento de vistos com essa base legal.[247]

Nesta esteira, o Parlamento Europeu apelou constantemente à criação de meios seguros e legais para permitir que os requerentes de proteção cheguem à União Europeia. Na sua resolução de 12 de Abril de 2016 sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em matéria de migração[248], o Parlamento Europeu defendeu

---

[245] EUROPEAN PARLIAMENT. **Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin.** 2015. p. 11. Disponível em: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/983a50a5-69d6-48b1-a0bd-2b34cced9e36/Sessions_1_and_2_-_Study_European_Asylum_System_and_Alternatives_to_Dublin.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[246] RAOUL WALLEMBERG INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW. **Humanitarian Visas Key to Improving Europe's Migration Crisis**. Disponível em: <http://rwi.lu.se/app/uploads/2016/04/Humanitarian-Visas-policy-brief.pdf>. Acesso em 26 jun. 2017. Página 3"Creating a system of humanitarian visas would enhance states' ability to manage the arrival of refugees, ensure a safe alternative to the current mode of arrival, drain parts of the market for human smuggling, and ensure that a higher percentage of arriving refugees are indeed in need of international protection, thereby reducing the costs and administrative problems relating to returning those rejected."

[247] EUROPEAN PARLIAMENT. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** 2016. p. 2. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI(2016)556950_EN.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[248] EUROPEAN PARLIAMENT. **European Parliament Resolution on The Situation in The Mediterranean And the Need For A Holistic Eu Approach To Migration**, 12 April 2016,

que as pessoas que procuram proteção internacional devem poder solicitar um visto humanitário europeu diretamente a qualquer consulado ou embaixada dos Estados-Membros e que é necessário alterar o Código dos Vistos da União Europeia mediante a inclusão de disposições mais específicas em matéria de vistos humanitários.[249]

5.3.3 O suposto sobrecarregamento dos países de recepção

Uma outra justificação para as medidas de não-chegada é a intenção de evitar que os países de recepção se tornem injustamente sobrecarregados.

Existem efetivamente diferenças substanciais no número de requerentes de refúgio e refugiados entre os diversos estados. De acordo com o Direito Internacional vigente, o Estado responsável pela proteção (ou, pelo menos, pelo não regresso) dos refugiados é determinado principalmente pelo local no qual um requerente de asilo chega para reclamar proteção. O local no qual esse refugiado chega, por sua vez, é determinado por uma série de fatores, incluindo a proximidade de um país com uma região de saída de refugiados ou sua reputação de acolher os imigrantes. [250]

Em 2015, de acordo com os números do ACNUR, 12,4 milhões de pessoas foram forçosamente deslocadas por razões ligadas a conflitos ou perseguição. Isso inclui 8,6 milhões de indivíduos que ainda estão dentro das fronteiras de seu próprio país. As regiões em desenvolvimento hospedam 86% dos refugiados no mundo sob o mandato da ACNUR. O Líbano hospeda o maior número de refugiados em relação com o número total da população nacional (183 refugiados a cada 1000 habitantes). Em 2º e 3º lugar, a Jordânia e a República de Nauru tem 87 e 50 refugiados por 1000 habitantes, respectivamente.[251] Sendo assim, o que se vê é que os países em desenvolvimento recebem a maior parte dos refugiados, sendo difícil usar a alegação de sobrecarregamento para os países desenvolvidos.

Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8- TA-2016-0102&language=EN&ring=A8-2016-0066> Acesso em: 10 jul. 2017.

[249] EUROPEAN PARLIAMENT. Towards an EU humanitarian visa scheme?, 2016. p. 2. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI(2016)556950_EN.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[250] GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p. 160.

[251] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends Forced Displacement in 2015**. p. 2. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Como já mencionado em capítulos anteriores, o sobrecarregamento de países em relação a outros, sob a ótica da Convenção de 1951, deve ser evitado, em razão do preâmbulo deste instrumento já mencionava a necessidade de cooperação internacional nesta matéria.[252]

Sob a perspectiva a União Europeia, o Conselho Europeu sobre Refugiados e Exilados, recomenda que, na aplicação da Convenção de Dublin, mecanismos de cooperação entre os Estados-membros sejam implementados:

> Um instrumento de partilha de encargos financeiros com recursos suficientes com base nos custos reais de acolhimento e processamento de pedidos de refúgio poderia compensar os Estados-Membros que recebem números mais elevados, bem como ajudar os Estados com sistemas de refúgio menos desenvolvidos a elevar a sua infraestrutura ao nível dos Estados mais desenvolvidos.[253] (tradução livre)

Sendo assim, os instrumentos internacionais estabelecem distribuições de encargos referentes a proteção internacional dada ao refugiado. Além disso, o argumento contra o uso de medidas de prevenção à chegada é ainda mais forte porque seu uso tende apenas a exacerbar as atuais distribuições injustas. Medidas de não-chegada bloqueiam os refugiados em sua região de origem, garantindo que eles não têm a documentação ou permissão (por exemplo, vistos) necessários para sair. Como a maioria dos países produtores de refugiados está no Sul global, e como estes já são os países com os maiores encargos de refugiados, as medidas de prevenção apenas cimentam injustiças existentes. Sendo assim, as medidas de prevenção à chegada contribuem para o "deslocamento de fardos" em vez da "partilha de encargos".[254]

---

[252]CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[253] EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Summary report on the application of the Dublin ii regulation in Europe.** p. 26. Disponível em: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Summary-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe_March-2006.pdf.> Acesso em: 10 jul. 2017. “A well-resourced financial burden sharing instrument based on the real costs of hosting and processing asylum claims could compensate Member States receiving higher numbers as well as helping states with less developed asylum systems to bring their infrastructure up to the level of more developed states.”

[254]GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, p. 139-160, 2006. p.162.

Exposto que medidas de prevenção à chegada impedem o acesso à proteção internacional estabelecida pelos instrumentos internacionais, adentramos a análise do Acordo UE-Turquia para um plano de ação conjunta frente aos desafios relacionados à imigração.

6 O ACORDO UE – TURQUIA

A Comissão Europeia apresentou um quadro de parceria com países terceiros em relação a migração que teria os seguintes objetivos a curto prazo: salvar vidas no mar Mediterrâneo; aumentar a taxa de retorno para os países de origem e de trânsito, permitindo que migrantes e refugiados fiquem perto de casa e evitem percursos perigosos, com preferência ao retorno voluntário e foco na reintegração; e eliminar os fluxos irregulares, ao mesmo tempo oferecendo canais legais de migração, dar assistência concreta à gestão das fronteiras, incluindo a proteção dos refugiados; o aumento dos esforços de reassentamento, e trabalhando para melhorar o quadro legislativo e institucional para a migração nos países terceiros.[255]

Em um Comunicado emitido pelo Conselho Europeu no dia 16 de março de 2017, a Turquia e a União Europeia objetivaram reiterar o seu empenho na implementação de um plano de ação conjunto, iniciado em 29 de novembro de 2015. Segundo o comunicado, muito já fora alcançado na Turquia, incluindo a abertura do mercado de trabalho aos sírios, a proteção temporária e a introdução de novos requisitos de visto, tanto para os sírios como para outras nacionalidades. [256]

Além disso, segundo o Comunicado, a União Europeia começou a desembolsar três bilhões de euros para que projetos se concretizem em benefício de refugiados na Turquia. Em sete de março de 2016, a Turquia aceitou, igualmente, o regresso de todos os migrantes que não necessitariam de proteção internacional, que estavam saindo da Turquia em direção à Grécia, bem como imigrantes interceptados em águas turcas. A Turquia e a UE também concordaram em continuar a intensificar as medidas contra o tráfico de pessoas e apoiaram o estabelecimento da atividade da OTAN no Mar Egeu. Ao mesmo tempo, a Turquia e a EU

---

[255] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[256] EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

reconheceram, no comunicado, que esforços adicionais, rápidos e determinados são necessários.[257]

A fim de quebrar o modelo de negócio dos contrabandistas, que se beneficia, com o tráfico de refugiados, e oferecer aos migrantes uma alternativa de forma a evitarem colocar suas vidas em risco, a Turquia firmou o acordo, encerrando a migração irregular para a UE. Para alcançar este objetivo, alguns pontos deveriam ser observados.[258]

Primeiramente, estabeleceu-se que todos os novos migrantes irregulares que atravessassem a Turquia para as Ilhas Gregas, a partir de 20 de março de 2016, seriam devolvidos à Turquia. Segundo o comunicado, isso estaria em conformidade com o Direito Comunitário e Internacional, excluindo assim qualquer tipo de expulsão coletiva. Todos os migrantes seriam protegidos de acordo com as normas internacionais pertinentes e com o princípio do *non-refoulement*. Esta seria uma medida temporária e extraordinária que seria necessária para restaurar a ordem pública. Estabeleceu-se também que os migrantes que chegassem às Ilhas Gregas seriam devidamente registrados e qualquer pedido de asilo seria processado individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com a Diretiva relativa aos procedimentos de asilo[259], em cooperação com o ACNUR. Os migrantes que não solicitarem asilo ou cujo pedido fosse considerado infundado ou inadmissível em conformidade com a referida Diretiva seriam devolvidos à Turquia. A Grécia e a Turquia, assistidas pelas instituições e agências da UE, tomariam as medidas necessárias e aceitariam a presença de funcionários turcos nas Ilhas Gregas e de funcionários gregos na Turquia a partir de 20 de março de 2016, com o objetivo de assegurar a ligação e, assim, facilitar o bom funcionamento destes acordos. Os custos das operações de migrantes irregulares seriam abrangidos pela UE. [260]

---

[257] EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

[258] EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

[259] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[260] EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

Além disso, estabeleceu-se que para cada Sírio devolvido à Turquia das Ilhas Gregas, outro Sírio seria reassentado da Turquia para a UE. Seria dada prioridade aos migrantes que não tivessem entrado ou tentado entrar irregularmente na UE.[261]

A declaração também estabelece que a Turquia tomaria todas as medidas necessárias para impedir novas rotas marítimas ou terrestres para a migração irregular. Para atingir este objetivo, o país cooperaria com a UE e com Estados vizinhos.[262]

Pelo acordo, a UE estreitou sua cooperação com a Turquia, assegurando o financiamento de projetos para proteção de refugiados. Uma primeira lista de projetos foi identificada, principalmente no campo da saúde, educação e alimentação. O bloco prestará financiamento adicional até o final de 2018.[263]

A Comissão Europeia afirmou que desde a adoção da Agenda Europeia para as Migrações[264] em 2015, muito se fez em relação ao tema migração. A Declaração UE-Turquia estabeleceu novas formas de introduzir ordem nos fluxos migratórios e de salvar vidas. Para prestar a assistência necessária, os novos instrumentos financeiros da UE ajudaram a criar um futuro melhor para os que, de outra forma, estariam dispostos a arriscar a vida na perigosa viagem à Europa. Estas ações ilustram a vontade da UE de abordar os desafios migratórios específicos, mas também os fatores impulsores de migração.[265]

No entanto, o comunicado afirma que a UE continua a enfrentar uma crise humanitária. Os países terceiros e os parceiros da UE acolheram milhões de refugiados e

---

[261] EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

[262] EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

[263] EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

[264] COMISSÃO EUROPEIA. **Agenda europeia da migração**. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf . Acesso em 27 jun 2017.

[265] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

relatórios sugerem que hoje existem dezenas de milhares de migrantes na Líbia, procurando maneiras de entrar na UE, com o número de chegadas aumentando permanentemente.[266]

Para responder de forma significativa, a UE objetiva utilizar todos os meios disponíveis e estabelecer prioridades claras e objetivos mensuráveis. Os instrumentos de desenvolvimento e de política de vizinhança procuram reforçar o reforço das capacidades locais, nomeadamente no que se refere ao controle das fronteiras, ao refúgio, ao tráfico de pessoas e à reintegração. Segundo a Comissão, todos os atores - os Estados-Membros, as instituições da UE e os países terceiros - devem trabalhar em conjunto para estabelecer a ordem nos fluxos migratórios. Paralelamente, seriam necessários esforços para resolver as causas profundas da migração irregular e dos deslocamentos forçados através da aplicação de políticas sustentáveis, a médio e longo prazo e uma melhor utilização dos processos e programas existentes. Todo este trabalho procura se estabelecer num contexto que respeite plenamente o Direito Internacional e os direitos fundamentais. Esta é a ideia do acordo entre UE e Turquia.[267]

O quadro de parceria com outros países, estabelecido no âmbito da Comissão Europeia, tem como objetivo reforçar o apoio às pessoas necessitadas nos seus países de origem e de trânsito. As medidas contribuiriam para o desenvolvimento de capacidades de acolhimento seguras e sustentáveis e proporcionariam perspectivas duradouras para os refugiados e suas famílias em países terceiros afetados pela pressão migratória. O objetivo seria criar verdadeiras perspectivas de assentamento na UE que desencorajem viagens irregulares e perigosas.[268]

Busca-se, então, uma política coerente e eficaz no que diz respeito ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, e que respeite plenamente os direitos humanos e a dignidade dessas pessoas, bem como o princípio da não repulsão. A União

---

[266] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[267] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[268] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Europeia se comprometeu a prestar um maior apoio aos países parceiros que realizam os maiores esforços. Assim, o Quadro de Parceria não só ajudaria a responder a crises através de resultados imediatos e mensuráveis, mas também estabeleceria as bases de uma cooperação reforçada com os países de origem, de trânsito e de destino, com uma política de migração e de mobilidade bem gerida.[269]

A Comissão afirma que, embora os Diálogos de Alto Nível[270], que abrangem os interesses fundamentais da UE e dos seus parceiros, tenham dado origem a compromissos políticos concretos e a medidas efetivas para melhorar a cooperação, ainda haveria muito a ser feito, nomeadamente em matéria de retornos e readmissão.[271]

Os Diálogos de Alto Nível sobre as Migrações e a revisão da Política Europeia de Vizinhança[272] trouxeram um novo enfoque às relações com os países-chave em matéria de migração. De acordo com a Comissão, o Encontro dos Líderes dos Balcãs Ocidentais, em outubro de 2015, estabeleceu um sistema de diálogo regular e estruturado, partilha de informação e cooperação entre os países da região, combinado com o apoio direto da UE a necessidades específicas. O órgão sublinha que essa cooperação diária poderia ser adaptada para utilização com outras rotas de migração relevantes, por exemplo para reforçar a

---

[269] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[270] Foram realizados diálogos a nível ministerial com as autoridades de vários países. A maioria dos Diálogos foi realizada pelo Alto Representante / Vice-Presidente e pela Comissão e, em alguns casos, pelos Estados-Membros em nome da UE no seu conjunto. Os ministros alemães, franceses e holandeses visitaram países terceiros neste contexto. EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF> Acesso em: 10 jul. 2017.

[271] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[272] Por meio da sua Política Europeia de Vizinhança (PEV), a UE trabalha com os seus vizinhos do Leste e do Sul a fim de conseguir uma maior associação política mais próxima possível e o maior grau possível de integração económica. A PEV procura atingir esse objetivo integrando interesses comuns e valores como o respeito pelos direitos humanos. A PEV é um elemento-chave da política externa da União Europeia. EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. **European Neighbourhood Policy (ENP).** 2016. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en>. Acesso em: 10 jul. 2017.

implementação operacional dos processos migratórios em regiões africanas.[273] A Comissão Europeia afirma que apesar de refletir circunstâncias específicas, a Declaração UE-Turquia contém elementos que podem inspirar a cooperação com outros países terceiros no tema migratório.[274]

No cerne da Declaração UE-Turquia de 18 de março está o encadeamento da gestão da migração em ambos os lados do Mar Egeu, com um grau de cooperação sem precedentes entre a UE e um parceiro externo.

A Comissão apresentou a sua visão estratégica sobre a forma como a ação externa da UE poderia promover a resiliência e a autossuficiência das pessoas forçosamente deslocadas, de forma mais próxima possível do país de origem. Já em junho de 2016, a ajuda humanitária imediata aos refugiados sírios ultrapassou um bilhão de euros - como parte do compromisso global da UE de seis bilhões de euros em ajuda humanitária, desenvolvimento e estabilização. Na Conferência de Londres, "Apoio à Síria e à região", A UE e seus Estados-Membros prometeram a quantia de 7,15 bilhões de euros.[275]

Fundamentalmente, os Estados-membros reiteram que o objetivo principal é desmantelar o esquema de tráfico de pessoas pelo Mar Mediterrâneo. Retornos credíveis e eficazes seriam a chave para este objetivo. Além disso, seria necessária uma cooperação operacional dirigida contra os contrabandistas. Segundo o comunicado, a cooperação na rota Mediterrâneo Ocidental / Atlântico tem sido eficaz e continua a servir de modelo de parceria. No Mar Egeu e no Mediterrâneo Central, a FRONTEX[276] coopera com a OTAN e a Operação

---

[273] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[274] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[275] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[276] A FRONTEX auxilia os países da UE e os países associados de Schengen na gestão das suas fronteiras externas, fornecendo apoio para a harmonização dos controles nas fronteiras da UE. A agência disponibiliza a assistência técnica e os conhecimentos específicos em matéria de gestão de fronteiras externas. UNIÃO EUROPEIA. **Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex).** Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt>. Acesso em: 10 jul. 2017.

EUNAVFORMED Sophia[277], reunindo os seus diferentes papéis em termos de gestão da migração, recolhimento de informações sobre o contrabando, intercâmbio de informações, coordenação de patrulhas e trabalho em desembarque.[278]

De acordo com o Comunicado da Comissão, a experiência demonstrou que a política de migração dentro e fora da União tem uma ligação direta. Todas as rotas migratórias em que a gestão das fronteiras fracassava, era gerado um fator de atração. Uma ação eficaz dentro da UE - tanto para desencorajar o contrabando e a entrada irregular, como para mostrar que existem percursos legais - seria de fundamental importância para alcançar os objetivos externos da UE.[279]

A Guarda Costeira e a Fronteira Europeia trariam consistência à fronteira externa, notadamente em momentos de alta pressão, sendo a segurança uma consideração chave. Um sistema europeu comum de asilo[280] reformado iria remediar o sistema anterior, que não teria sido capaz de lidar com as pessoas que entram irregularmente em seu país de escolha. O restabelecimento da ordem nestas áreas reduziria drasticamente os incentivos à entrada

---

[277] A operação Sophia da EUNAVFOR MED – Força Marítima da União Europeia - é um elemento da resposta da UE à questão da migração, que visa não só abordar a questão marítima, mas também suas causas profundas, incluindo conflito, pobreza, mudança climática e perseguição. O mandato central da missão é desenvolver esforços sistemáticos para identificar e capturar os navios utilizados por Contrabandistas ou traficantes, a fim de contribuir para os esforços mais vastos da UE no enfrentamento ao contrabando e tráfico de seres humanos no Mediterrâneo e evitar a perda de vidas humanas no mar. EUROPEAN EXTERNAL ACTION. **EUNAVFOR MED operation Sophia**. 2017. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eunavfor_med_-_mission_05_april_2017_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[278] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[279] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[280] A proposta da Comissão Europeia de Dezembro de 2015 objetivou a criação de uma Guarda Costeira e das Fronteiras Europeias, a fim de assegurar uma gestão integrada e integrada das fronteiras externas da UE, tendo em vista uma gestão eficaz da migração e salvaguardando a livre-circulação de pessoas dentro do bloco. A proposta faz parte de um pacote de medidas apresentado pela Comissão para garantir melhor a proteção das fronteiras externas da UE. EUROPEAN COMISSION. **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Decision 2005/267/EC**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_annex_en.pdf>. Acesso em: 27 jun. de 2017.

irregular, mas também exigiria um financiamento comunitário suficiente para refletir a responsabilidade comum entre os Estados-membros. Uma ação eficaz sobre o contrabando de migrantes[281] no interior da UE - centrada no novo Centro Europeu de Contrabando de Migrantes na Europol[282] - seria uma condição prévia para uma cooperação prática bem-sucedida com países terceiros.

Em longo prazo, a Comissão ressalta que a UE deve continuar a intensificar os seus esforços para abordar as causas profundas da migração irregular e dos deslocamentos forçados, bem como a reforçar as capacidades das comunidades de acolhimento e das instituições pertinentes. Os pactos beneficiariam iniciativas e processos que visem abordar objetivos em longo prazo, tais como os fatores políticos, sociais, econômicos e ambientais que constituem causas fundamentais à imigração. Entre essas iniciativas, incluir-se-iam investimentos sociais, econômicos e culturais nos países de origem.[283]

Políticas eficazes de regresso, readmissão e reintegração para os que não se qualificam para a proteção seriam fundamentais para o combate à migração irregular e ajudariam a desencorajar as pessoas a arriscarem as suas vidas. O efeito seria ainda multiplicado caso se criem rotas legais para a UE.[284]

Para eficácia desses objetivos, a Comissão reitera que são necessários mais esforços porque os países terceiros poderiam relutar em cooperar em matéria de readmissão e regresso.

---

[281] O Plano de Ação da UE contra o Contrabando de Migrantes identificou a cooperação com os países de trânsito e de origem como uma das principais prioridades. EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf>. Acesso em 27 de junho de 2017.

[282] Em Fevereiro de 2016, a Europol – serviço europeu de polícia - foi encarregada de reforçar as suas capacidades e lançou o Centro Europeu de Contrabando de Migrantes. Durante o primeiro ano de atividade, especialistas e analistas de contrabando de migrantes apoiaram de forma abrangente as autoridades europeias de polícia e de controle de fronteiras. O centro foca-se na melhoria da capacidade europeia para combater as redes de contrabando de pessoas. EUROPOL. **Europol's European Migrant Smuggling Centre: one year on.** Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol%E2%80%99s-european-migrant-smuggling-centre-one-year>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[283] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** p. 6. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[284] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** p. 6. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Para os países de origem dos migrantes em situação irregular, seria necessário cooperar para facilitar a identificação e a readmissão dos seus nacionais, bem como o apoio à reintegração dos repatriados. O aumento da cooperação com os países de trânsito seria igualmente importante, uma vez que seriam mais responsáveis pela gestão dos fluxos migratórios irregulares - e têm incentivos mais fortes para intensificar a gestão das fronteiras - especialmente se forem obrigados a readmitir migrantes irregulares que atravessem os seus territórios.[285] Sendo assim a própria Comissão avalia que países terceiros podem implementar medidas restritivas à entrada de refugiados nesses países, que negam a possibilidade de acesso ao refúgio, nos moldes estabelecidos no Direito Internacional. As medidas são sempre restrições e coerções em razão de origem dos deslocados e justificativas referentes à soberania, quando os instrumentos internacionais se pautaram em atribuir a responsabilidade pelo acolhimento ao tomar conhecimento dele. Nesses casos a Comissão deveria ir além e não apenas objetivar a "cooperação" para evitar esses casos, mas também suspensão da ajuda financeira prevista, caso existissem indícios de desrespeito às normas humanitárias.

A implementação da Declaração exige enormes esforços operacionais de todos os envolvidos, e, sobretudo da Grécia e da Turquia. A Grécia e a Turquia são os dois governos encarregados de implementar a Declaração.[286] Os dois países são países em desenvolvimento, podendo enfrentar dificuldades no que se refere a dotação de recursos financeiros, bem como em questões práticas da implementação do acordo. As dificuldades dizem respeito às garantias previstas nos instrumentos de proteção ao refugiado, como proteção a menores desacompanhados, presença de tradutores, acesso a defensores legais, avaliação individual do pedido e proibição do uso de detenção como meio de coerção para a volta ao país de origem. Mesmo com a previsão de cooperação e ajuda financeira e técnica, ainda há perspectiva de dificuldades na operacionalização do acordo.

Apesar destes desafios, segundo o Comunicado da Comissão Europeia de 08 de dezembro de 2016, foram adotadas medidas significativas para a implementação da Declaração e o órgão visualiza resultados satisfatórios desde a entrada em vigor da declaração

---

[285] EUROPEAN COMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration.** p. 7. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[286] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

em 20 de março de 2016. Esses resultados se consubstanciaram na redução das tentativas de atravessar o mar Egeu e as mortes no mar desde o início da operalização.[287]

Nas semanas que precederam a implementação da Declaração, cerca de 1.740 migrantes atravessavam o mar Egeu para as ilhas gregas todos os dias. Em contraste, as chegadas diárias médias desde 21 de março são de 90. O número de vidas perdidas no Mar Egeu caiu para 63 desde que a Declaração entrou em vigor. Em 2015, 592 pessoas perderam a vida. Até dezembro de 2016, 2.761 refugiados sírios foram reassentados da Turquia para a Europa e o regresso de 1.187 migrantes irregulares foi levado das ilhas gregas para a Turquia no âmbito da Declaração UE-Turquia ou do protocolo bilateral de readmissão Grécia-Turquia.[288]

Desde o Terceiro Relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia[289], de 28 de setembro a 4 de dezembro de 2016, 5687 pessoas chegaram às ilhas gregas através da Turquia. Para o mesmo período de 2015, o número foi de cerca de 390000 no total. [290]

A Comissão destacou principalmente o retorno de sírios que chegavam às ilhas gregas. Outras nacionalidades retornadas incluíram paquistaneses, afegãos, bangladeshianos, iranianos, bem como pessoas do Iraque, Índia, Congo, Argélia, Sri Lanka, Marrocos, Nepal, Somália, Costa do Marfim, Egito, Iêmen, Líbano e da região Palestina. Entre os refugiados sírios, 2761 foram reassentados da Turquia para a Europa para salientar que a Europa cumpriria as suas responsabilidades enquanto continente comprometido com a Convenção de Genebra e com o direito fundamental ao refúgio.[291]

---

[287] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[288] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[289] EUROPEAN COMISSION. **Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement.** 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/migration/com_2016_634_f1_other_act_863309.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

[290] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.3. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[291] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.3. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

O programa Facilidade para os Refugiados na Turquia[292] prevê um mecanismo de coordenação conjunta para as ações financiadas pelo orçamento da UE e pelas contribuições nacionais dos Estados-Membros, destinadas a assegurar que as necessidades dos refugiados e das comunidades de acolhimento sejam abordadas de forma eficiente.[293]

A segurança das regiões em que se encontrariam os imigrantes está, em primeiro lugar, sob a responsabilidade das autoridades gregas. A Comissão Europeia auxilia as autoridades gregas a melhorarem as condições de acolhimento dos migrantes e dos requerentes de asilo e a garantir o cumprimento das normas estabelecidas na legislação da UE, em especial no que se refere aos menores não acompanhados e a outros grupos vulneráveis.[294]

Segundo a Declaração, haverá entrevistas individuais, avaliações individuais e direitos de recurso. Não haverá retorno automático dos requerentes de asilo.[295]Porém, de acordo com a Comissão Europeia, as regras de asilo da UE permitem aos Estados-Membros, em certas circunstâncias claramente definidas, declarar um pedido "inadmissível" preliminarmente, isto é, rejeitar o pedido sem um exame detalhado, acelerando assim o processamento dos pedidos.[296]

Ainda segundo a Comissão, existem duas possibilidades legais que podem ser utilizadas para declarar inadmissíveis os pedidos de refúgio relativamente à Turquia:

O primeiro caso é quando se tratar do primeiro país de refúgio, de acordo com o artigo 35.º da Diretiva relativa aos procedimentos de refúgio: quando a pessoa já tenha sido reconhecida como refugiado nesse país ou goze de outra forma de proteção suficiente nesse país.[297]

O segundo caso é quando se trata de país terceiro seguro, em conformidade ao artigo 38.º da Diretiva relativa aos procedimentos de refúgio. Nesta hipótese, a pessoa ainda não

---

[292] Em inglês, Facility for Refugees in Turkey

[293] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.3. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[294] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[295] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[296] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[297] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

recebeu anteriormente a proteção em algum Estado, e ainda assim, um país terceiro poderá garantir à pessoa readmitida um acesso efetivo à proteção.[298]

Para garantir o pleno respeito do direito da UE e do direito internacional, a Grécia e a Turquia adotaram uma série de medidas legislativas e administrativas. Além de fornecer garantias de que todos os sírios devolvidos receberiam proteção temporária quando regressassem à Turquia, as autoridades turcas forneceram garantias por escrito à Comissão de que todos os não-sírios que procuram a proteção internacional no país gozariam de proteção contra a repulsão, em conformidade com as normas internacionais. [299]

A Comissão continuou a apoiar a Grécia, fornecendo todos os elementos para estabelecer a Turquia como um país terceiro seguro e / ou como primeiro país de refúgio, na acepção da Diretiva Relativa aos Procedimentos de Refúgio.[300]

Na avaliação da Comissão Europeia, a Turquia tomou todas as medidas necessárias para permitir que a Grécia declarasse, com base em avaliações individuais, a inadmissibilidade de um pedido de refúgio, para os requerentes de asilo sírios e não sírios que tenham irregularmente atravessado pelas ilhas do mar Egeu através da Turquia a partir de 20 de março de 2016. [301]

Todas as candidaturas deverão ser tratadas individualmente, com atenção especial para a situação de grupos vulneráveis, como menores não acompanhados. Além disso, todos os candidatos têm o direito de recorrer da decisão.[302]

Os requerentes de asilo devem permanecer na Grécia durante o processamento do recurso. Ao aplicar o conceito de "país terceiro seguro" e "primeiro país de refúgio", qualquer decisão de regresso é automaticamente suspensa durante o tratamento do primeiro recurso. [303]

---

[298] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[299] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[300] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[301] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[302] O artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) garante o direito a um recurso efetivo perante as autoridades nacionais. Esta questão será aprofundada no decorrer do presente capítulo. CONVEÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM. p.8. Disponível em <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

A Diretiva Relativa às Condições de Acolhimento para Refúgio[304] e a Diretiva Relativa ao Regresso[305] contém as regras sobre a possibilidade de detenção de requerentes de refúgio e de migrantes irregulares, especialmente nos casos em que exista o risco de fuga.[306]

A detenção será sempre um meio de último recurso a ser utilizado. Por conseguinte, a Comissão solicitou à Grécia que preste especial atenção às necessidades das pessoas vulneráveis e dos menores não acompanhados, que, em princípio, não deveriam ser detidos.[307] Apesar desta previsão, existem denúncias sobre o uso da detenção como forma de coerção para a volta ao país de origem (fonte da perseguição).[308]

Os imigrantes não sírios serão devolvidos à Turquia por barco e transferidos para um centro de remoção em Kirklareli[309], onde serão informados sobre os seus direitos, incluindo a possibilidade de solicitar um estatuto de proteção na Turquia. Até dezembro de 2016, 47 pessoas apresentaram as suas candidaturas às autoridades turcas: uma pessoa foi concedida um estatuto de refugiado, enquanto 46 deixaram o centro de remoção enquanto se aguardavam decisões sobre os seus pedidos. Até dezembro de 2016, 417 pessoas, que não solicitaram o estatuto de refugiado na Turquia, foram devolvidas aos seus países de origem. [310]

---

[303] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement** – Questions and Answers. 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[304] EUROPEAN COUNCIL. **Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:En:PDF> Acesso em: 10 jul. 2017.

[305] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2008/115/ec of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF>. Acesso em: 28 jun. 2016.

[306] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement** – Questions and Answers. 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[307] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[308] Esta discussão será aprofundada no decorrer do presente capítulo.

[309] A situação no campo de Kirklareli não é tão preocupante se comparada com outros campos de refugiados, porém existem revoltas contra os oficiais de segurança presentes no local. Além disso, há dúvidas quanto a apresentação de uma solução duradoura a estes refugiados. FRELICK, Bill. **Stuck in a revolving door: Iraqis and other asylum seekers and migrants at the Greece/Turkey entrance to the European Union**. Human Rights Watch, 2008. p. 59.

[310] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

No que diz respeito aos sírios, segundo o comunicado da Comissão Europeia, eles estão sendo devolvidos das ilhas gregas por avião e colocados em um campo de refugiados em Duzici. Eles têm direito a solicitar a proteção temporária[311] na Turquia e, após uma pré-inscrição, podem fixar-se na província da sua escolha ou permanecer no campo. Até dezembro de 2016, todos os sírios retornados foram pré-inscritos, com exceção de dez que decidiram retornar voluntariamente à Síria. Na Turquia, 11.102 cidadãos sírios receberam autorizações de trabalho em 2016, segundo os dados informados pela Comissão Europeia até novembro de 2016.[312]

A Turquia concordou em permitir que a UE acompanhe regularmente a situação dos sírios e dos não-sírios regressados à Turquia, incluindo o acesso aos campos e centros de refugiados e concluiu um acordo com o ACNUR para dar acesso aos centros de remoção. Uma delegação na Turquia visitou o centro de remoção em Kirklareli e o campo de refugiados em Duzici.[313]

O financiamento de 3 bilhões de dólares tem como objetivo apoiar os sírios na Turquia, fornecendo acesso a alimentos, abrigo, educação e saúde. Um montante adicional de 3 bilhões de euros será disponibilizado até ao final de 2018. O ACNUR é um ator-chave no processo de reinstalação ao prestar apoio adicional.[314]

Na perspectiva da Comissão Europeia, o reassentamento da Turquia à UE deve ser efetuado, em primeiro lugar, respeitando os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito das conclusões do Conselho de 22 de julho de 2015, dos quais subsistem 18000 lugares de reinstalação.[315]

Ademais, será ativado o Regime de Admissão Humanitária Voluntária, baseado na Recomendação da Comissão para o efeito em Dezembro de 2015.[316] A Admissão Humanitária

---

[311]Os requisitos e as características da proteção temporária fornecida aos sírios será abordada no decorrer do presente capítulo.

[312] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[313] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[314] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement** – Questions and Answers**.** 2016. p. 5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[315] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement** – Questions and Answers. 2016. P.5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[316]EUROPEAN COMISSION. **Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey.** Disponível em: < https://ec.europa.eu/home-

significa um processo acelerado pelo qual os Estados participantes, com base em uma recomendação do ACNUR, admitem pessoas que precisam de proteção internacional, deslocadas pelo conflito na Síria, que foram registradas pelas autoridades turcas antes de 29 de novembro de 2015, a fim de lhes conferir proteção subsidiária conforme definido na Diretiva 2011/95/ UE[317] ou um status temporário equivalente, cuja validade não deve ser inferior a um ano.[318]

Em termos de apoio financeiro, desde o início de 2015, a Grécia recebeu 352 milhões de euros em ajuda de emergência. Além disso, um substancial financiamento da UE, cerca de 198 milhões de euros, foi prestado aos parceiros humanitários através do Instrumento de Apoio de Emergência da UE.[319]

O financiamento de emergência atingiu o valor de 509 milhões de euros, já atribuídos à Grécia no âmbito de programas nacionais para 2014-2020. Globalmente, a União Europeia totalizou em dezembro de 2016 o valor de 1 bilhão de dólares à Grécia para enfrentar os desafios da migração.[320]

O número total de pessoas deslocadas da Grécia desde o início do acordo até seis de dezembro de 2016 é de 8162. Em novembro de 2016, ocorreram 1406 deslocações da Grécia e Itália, o maior número mensal até dezembro de 2016.[321]

---

affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf> . Acesso em 28 jun. 2017.

[317] A Diretiva 2011/95 / UE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 13 de dezembro de 2011, estabelece os padrões para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional. EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted**. p.1. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>. Acesso em 10 jul. 2017.

[318] EUROPEAN COMISSION. **Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey.** P.4. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[319] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement –** Questions and Answers. 2016. p.5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[320] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement –** Questions and Answers. 2016. p.5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[321] EUROPEAN COMISSION. **Commission reports on progress made under the European Agenda on Migration**. 2016. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_en.htm>. Acesso em 10 jul. 2017.

A Comissão considera que a viabilidade em transferir para outros Estados-Membros, até setembro de 2017, todos os requerentes elegíveis para a Grécia e para a Itália. [322]

Sendo assim, conclui-se que o Acordo UE-Turquia reconhece o último como terceiro país seguro, nos termos da Diretiva Europeia referente aos Procedimentos de Asilo. A ajuda técnica e financeira seria suficiente para que pontos fundamentais do *document* sejam observados: a análise individual dos pedidos de acolhida, o uso da detenção como último recurso possível, o estabelecimento de uma solução duradoura para os sírios sob a proteção temporária, e a garantia de recurso efetivo contra as decisões referentes aos procedimentos de concessão de asilo.

Entretanto, o quadro legal na Turquia, bem como a sua aplicação prática, demonstram que o acordo apresentaria problemas frente ao princípio de *non-refoulement* e às garantias estabelecidas na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, como veremos a seguir.

6.1 A situação política na Turquia

A Turquia é atualmente um dos países do mundo que mais acolhe refugiados. De acordo com os últimos dados disponíveis da Direção Geral Turca para a Gestão das Migrações (DGMM), atualmente existem cerca de 3,1 milhões de estrangeiros presentes no território turco que procuram a proteção internacional. A maioria deles são sírios (2,7 milhões de sírios registrados) que são concedidos com o status de proteção temporária, enquanto que um outro grupo maior de estrangeiros que exigem proteção humanitária e jurídica turca são 271466 requerentes de asilo de diferentes nacionalidades, mas principalmente provenientes do Iraque, Afeganistão, Irã, Somália e outros países. Além disso, há aproximadamente 420 mil cidadãos estrangeiros sob status de licença de residência, incluindo portadores de residência humanitária.[323]

---

[322] EUROPEAN COMISSION. **Implementing the EU-Turkey Statement –** Questions and Answers. 2016. P.5. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[323] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migrant Presence Monitoring Situation Report July, 2016.** Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11697>. Acesso em: 10 jul. 2017.

No final de 2015, o ACNUR informou um total de aproximadamente 212 mil requerentes de asilo registrados[324], comparados a 18,6 mil no final de 2014[325]. Em janeiro de 2016, o número de requerentes de asilo na Turquia foi de 226 mil [326], e em janeiro de 2017 houve um aumento para 254 mil requerimentos de proteção internacional.[327] Esse número exclui os sírios, que estão sobre o regime de proteção temporária turca, que abordaremos neste capítulo.

Segundo os dados fornecidos pelo ACNUR, em julho de 2016, o número de refugiados sírios sob o regime de proteção temporária turca atingiu o número de 2,7 milhões de indivíduos. Os sírios em regime de proteção temporária correspondem a 80% do número total de requerentes de proteção internacional turca. O restante é composto por outras nacionalidades e estrangeiros com licença de residência.[328]

Em outubro de 2015, o número de sírios em regime de proteção temporária era de 1,8 milhões. Em julho de 2016, já com a vigência do acordo com a UE, o número saltou para 2,4 milhões de indivíduos sírios.[329]

Em comparação com 2015, o número de candidatos a refúgio nos países europeus caiu de quase 1,26 milhões em 2015 para 1,20 milhões em 2016.[330] Segundo as estatísticas do Eurostat, em setembro de 2016 o número pendente de requerentes de asilo nos países europeus era em torno de 1,1 milhão. [331]Sendo assim, o número total de requerentes de asilo

---

[324] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2015.** p.12. Disponível em: <http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(40).pdf> Acesso em: 10 jul. 2017.

[325]UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2014.** p.12. Disponível em:< http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(20).pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[326] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2016.** p.12. Disponível em: <http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(46).pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[327] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2017.** p. 2. Disponível em: <http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(70).pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[328] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migrant Presence Monitoring Situation Report July, 2016.** Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11697>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[329] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migrant Presence Monitoring Situation Report July, 2016.** Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11697>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[330] EUROPEAN COMISSION. **Asylum statistics.** 2017. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics>. Acesso em 10 jul. 2017.

[331] EUROPEAN COMISSION. **Asylum in the EU Member States Number of first time asylum seekers slightly up to almost 306 000 in the second quarter of 2016 Syrians continued to be the most numerous.** P. 5. Disponível em:

em todos os países da União Europeia somados é bem inferior ao total de requerentes de asilo na Turquia: 3,4 milhões de indivíduos, somadas todas as categorias do regime turco (requerentes de proteção internacional, sírios e indivíduos com licença de residência).[332]

Enquanto a Europa se voltou para a Turquia para reduzir o número de chegadas ao solo europeu, o clima político e social na Turquia tem sido cada vez mais desafiador. O presidente turco Erdoğan e seu partido AKP recebeu várias críticas pelas tentativas de centralização do poder ao longo dos seus mais de 14 anos no governo, e a política nacional é atualmente caracterizada por grandes níveis de polarização.[333]

Existem tensões sociais e étnicas e sectárias e divisões na sociedade turca em geral. Além disso, há graves preocupações com respeito aos direitos fundamentais, incluindo a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão, bem como no que se refere à imparcialidade do poder judiciário. Ademais, a situação de violência na Turquia se encrudesceu. O conflito com o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), que ressurgiu em 2015, levou a mortes de civis. Em 2015 também ocorreram grandes ataques à bomba na Turquia, deixando pessoas mortas e feridas. Estes desenvolvimentos, combinados com o mau desempenho da Turquia em matéria de direitos humanos[334] suscitaram preocupações quanto ao regime de regresso de requerentes de asilo e refugiados à Turquia.[335]

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7662180/3-22092016-AP-EN.pdf/22f5de3b-b5a8-4195-82fe-3072a4a08146>. Acesso em 10 jul. 2017.

[332] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migrant Presence Monitoring Situation Report July, 2016.** Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11697>. Acesso em: 10 jul. 2017.

[333] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices - Seeking Asylum in Turkey.** 2016. p. 7. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[334] Entre 1959 e 2013, segundo a NOAS (Norwegian Organization for Asylum seekers), a Turquia foi o Estado-partido sujeito ao maior número de decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. (TEDH). NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey. 2016. p. 9. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017. De fato, de acordo com os dados do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a Turquia é o 3º país com maior números de casos sob supervisão do TEDH, perdendo apenas para Ucrânia e Rússia. DEPARTMENT FOR THE EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Main states with cases under enhanced supervision.** 2015. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168065156a>. Acesso em 10 jul. 2017.

[335] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey**.** 2016. p. 7. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

A Turquia é o país de trânsito mais importante no contexto da atual migração para a Europa. Em razão disso, no ano passado, intensificou-se a cooperação europeia com a Turquia e, em particular, acentuou-se a exploração de meios legais para regressar os requerentes de refúgio, refugiados e migrantes que transitaram da Turquia para a Europa. Em resultado destes recentes desenvolvimentos, é crucial compreender o que aguarda os requerentes de refúgio e os migrantes na Turquia, tanto em termos de estatuto jurídico, direitos e direitos, como em termos de aplicação prática do quadro jurídico pertinente.[336]

O novo quadro da Turquia em matéria de migração e de direito de asilo, desenvolvido no âmbito do processo de adesão à UE, inclui duas categorias distintas de proteção: primeiramente, temos aqueles que têm o status de proteção internacional (estatuto de refugiado, estatuto de refugiado condicional e proteção subsidiária), disponíveis na avaliação individual dos requerentes de refúgio; e também existe o estatuto de proteção temporária, que podem ser fornecidos em situações de chegada em massa, em que um número elevado torna inviável a avaliação individual. A distinção entre refugiados e refugiados condicionados é resultado da reserva geográfica da Turquia à Convenção dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967 (em conjunto, a Convenção sobre os Refugiados), segundo a qual apenas os "europeus" podem obter o estatuto de refugiado na Turquia. Os sírios da Turquia estão excluídos do regime de proteção internacional da Turquia: eles estão sujeitos à "proteção temporária".[337]

A questão principal com o sistema de refúgio da Turquia é que os estatutos de proteção disponíveis pela legislação turca (e não o estatuto de refugiado) carecem de previsibilidade ou perspectivas de longo prazo para os refugiados no país e, devido à reserva geográfica à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, o estatuto de refugiado real está disponível para poucas das pessoas que pedem refúgio na Turquia. Outras questões fundamentais relacionadas com o sistema de refúgio incluem um atraso considerável na implementação das novas leis e falta de transparência na aplicação delas. [338] Estes e outros

---

[336] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey. 2016. p. 9. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[337] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices -** Seeking Asylum in Turkey. 2016. p. 9. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[338] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices - Seeking Asylum in Turkey.** 2016. p. 9. Disponível em:

aspectos do novo quadro de refúgio na Turquia serão abordados e aprofundados neste capítulo.

Além disso, o conjunto de direitos sociais e econômicos estabelecidos aos refugiados estaria longe de ser suficiente e o acesso à judicialização desses direitos seria ainda mais limitado. Os principais problemas incluiriam a falta de alojamento financiado pelo Estado, o acesso limitado ao emprego formal e os baixos níveis de matrícula escolar. Ademais, existe uma falta generalizada de conhecimento tanto por parte dos refugiados quanto pelas autoridades locais no que se refere aos direitos previstos pela lei. A linguagem também constitui outra barreira importante ao acesso genuíno dos direitos estabelecidos. Deve-se destacar que em termos de direitos legais e acesso prático a direitos sociais e econômicos, existiriam diferenças importantes entre sírios e pessoas de outras nacionalidades. [339]

A análise da efetividade e questões práticas não serão abordadas no presente trabalho, o qual foca nas questões legais do acordo. Entretanto, dados fáticos também são imprescindíveis para a caracterização ou não da Turquia como país seguro, nos termos das diretivas europeias sobre o tema. Atualmente, existem importantes preocupações jurídicas que dizem respeito à detenção e deportação na Turquia de requerentes de refúgio.[340] Acredita-se que estas práticas tenham aumentado nos últimos meses em resultado das negociações UE-Turquia sobre a migração e da promessa da Turquia à UE de restringir o trânsito através do seu território para a Europa. Nos últimos meses, organizações de direitos humanos fizeram alegações muito sérias e exigiram a investigação sobre essas questões. [341]

Outras preocupações legais dizem respeito ao acesso à representação e assistência jurídica e à suficiência dos procedimentos de recurso existentes. Essas questões serão aprofundadas neste capítulo.[342]

<http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[339] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey**.** 2016. p. 10. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[340] A deportação, medida utilizada pelos Estados em casos de imigração irregular, deve ser avaliada para não violar o princípio do non-refoulement, no caso dos Refugiados. Além disso, a avaliação do pedido de refúgio deverá ser feita individualmente, vedando casos de expulsão coletiva.

[341] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey**.** 2016. p. 10. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[342] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey**.** 2016. p. 10. Disponível em:

6.2 Uma análise do regime legal de refúgio na Turquia

6.2.1 Antecedentes

O quadro turco em matéria de migração e direito de refúgio é moldado a partir da reserva geográfica à Convenção de 1951, o que significa dizer que nem todas as pessoas que solicitam proteção internacional tem legalmente o *status* de refugiado deste país, destinado apenas a europeus. A Turquia estabelece outros institutos destinados aos refugiados não-europeus, a proteção temporária.[343]

O contexto legal sobre migração evoluiu rapidamente. Inicialmente, com a diretiva de 2012 sobre a Recepção e a Acomodação dos Nacionais e Apátridas oriundos da República Árabe da Síria. Após essa diretiva, as duas peças legais que baseiam o sistema turco foram aprovadas: a Lei sobre Estrangeiros e Proteção Internacional (LFIP), em 4 de abril de 2013 - em vigor desde abril de 2014 - e o Regulamento de Proteção Temporária (TPR) de 22 de outubro de 2014.[344]

6.2.2 O Estatuto de proteção internacional nos termos do direito turco

A LFIP prevê três *status* de proteção internacional, todos os quais são concedidos individualmente, a partir da avaliação individual do requerente. O primeiro status é o de refugiado propriamente dito, o segundo é o estatuto de refugiado condicional, e o terceiro é o estatuto da proteção subsidiária. [345]

Em 1 de Fevereiro de 2016, a Turquia registrou 256,7 mil requerentes não-sírios, enquanto estavam pendentes 141059 pedidos de proteção internacional. As cinco principais nacionalidades daqueles que solicitam proteção internacional são iraquianos (51%), afegãos (25%), iranianos (14%), somalis (2,5%) e palestinos (1%).[346]

<http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[343]UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Global Appeal**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/455443b118.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[344]UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Evaluation of UNHCR's Emergency Response to the influx of Syrian Refugees into Turkey.** Disponível em: <http://www.unhcr.org/58a6bc1d7.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

[345]REPUBLIC OF TURKEY. Law on foreigners and international protection. 2014. p. 64. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[346] EUROPEAN COMISSION. **Report from the Commission to the European Parliament and the Council EU-Turkey Joint Action Plan -** Third implementation report. 2016. p. 6. Disponível em

6.2.2.1 Estatuto de refugiado

A definição de refugiado no direito turco segue a definição estabelecida na Convenção sobre os Refugiados de 1951, mas só se destina a europeus.

Segundo o artigo 61 da LFIP, refugiado é uma pessoa que, "em consequência de acontecimentos ocorridos nos países europeus e devido ao receio fundado de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política" ou que, "não tendo a nacionalidade e estando fora do país de sua antiga residência em consequência de tais eventos, é incapaz ou, devido a tal medo, não está disposto a retornar a ele."[347] Este artigo incorpora assim no direito interno turco a Reserva à Convenção dos Refugiados.

O termo "países europeus" é definido no LFIP como "Estados membros do Conselho da Europa", bem como "outros países a serem determinados pelo Conselho de Ministros [Turco]".[348] Por conseguinte, já existe uma base jurídica para alargar a disponibilidade do estatuto de refugiado a outras nacionalidades.

6.2.2.2 O refugiado condicional

De acordo com a LFIP, a definição de refugiado condicional é a mesma do refugiado propriamente dito, com a diferença de nessa categoria se encaixam aqueles que não são provenientes de países europeus. Segundo o artigo 62 da LFIP, os refugiados condicionais podem residir temporariamente na Turquia até à sua reinstalação num país terceiro. [349]

> Conditional refugees
> ARTICLE 62 – (1) A person who as a result of events occurring outside European countries and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or,

---

<http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-turkey-action-plan-3rd-rep-com-144-16.pdf> Acesso em: 28 jun. 2017.

[347]REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014**.** p. 64. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[348]REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection.** 2014. p. 17. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[349]REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. p. 64. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

> owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it, shall be granted conditional refugee status upon completion of the refugee status determination process. Conditional refugees shall be allowed to reside in Turkey temporarily until they are resettled to a third country.[350]

6.2.2.3 Proteção subsidiária

A definição de "proteção subsidiária" nos termos da legislação turca segue o conceito da Diretiva Europeia 2011/95. Esta diretiva procura harmonizar as diferenças dos quadros legais entre os Estados-membros e países terceiros para a implementação da proteção internacional a refugiados. [351]

A proteção subsidiária está disponível para pessoas que não podem beneficiar do estatuto de refugiado ou de refugiado sob a lei turca, mas que, no entanto, necessitam de proteção, dado que, se forem devolvidos, enfrentarão pena de morte ou execução da pena de morte; tortura ou penas ou tratamentos desumanos ou degradantes; ou violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou nacional. [352]O artigo 63 da LFIP dispõe:

> Subsidiary Protection
> ARTICLE 63 – (1) A foreigner or a stateless person, who neither could be qualified as a refugee nor as a conditional refugee, shall nevertheless be granted subsidiary protection upon the status determination because if returned to the country of origin or country of [former] habitual residence would:
> a) be sentenced to death or face the execution of the death penalty;
> b) face torture or inhuman or degrading treatment or punishment;
> c) face serious threat to himself or herself by reason of indiscriminate violence in situations of international or nationwide armed conflict; and therefore, is unable or for the reason of such threat is unwilling, to avail

[350]REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. p. 64. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[351]EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted**. p.1. Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>. Acesso em 10 jul. 2017.

[352] REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. p. 65. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

> himself or herself of the protection of his country of origin or country of [former] habitual residence.

Sob o instituto da proteção subsidiária, há a imediata concessão da permissão para trabalho, porém o prazo é determinado. Já o refugiado condicional pode requerer a permissão para o trabalho apenas 6 meses após o estabelecimento de seu *status* sob a lei turca.[353]Segundo o 4o parágrafo do artigo 89 da LFIP:

> Article 89 - (4) With respect to access to the labor market:
> a) an applicant or a conditional refugee may apply for a work permit after six months following the lodging date of an international protection claim.
> b) the refugee or the subsidiary protection beneficiary, upon being granted the status, may work independently or be employed, without prejudice to the provisions stipulated in other legislation restricting foreigners to engage in certain jobs and professions. The identity document to be issued to a refugee or a subsidiary protection beneficiary shall also substitute for a work permit and this information shall be written on the document.
> c) access of the refugee and the subsidiary protection beneficiary to the labour market may be restricted for a given period, where the situation of the labor market and developments in the working life as well as sectoral and economic conditions regarding employment necessitate, in agriculture, industry or, service sectors or a certain profession, line of business or, administrative and geographical areas. However, such restrictions shall not apply to refugees and subsidiary protection beneficiaries who have been residing in Turkey for three years; are married to Turkish citizens; or, have children with Turkish citizenship.
> ç) the principles and procedures governing the employment of applicants or international protection beneficiaries shall be determined by the Ministry of Labor and Social Security in consultation with the Ministry.

Apesar da LFIP ter criados regimes de proteção internacional que possam proteger os refugiados não-europeus, os refugiados condicionais e a proteção subsidiária não são suficientes para oferecer perspectivas de longo prazo na Turquia. Ou seja, estes institutos não estabelecem uma solução duradoura, como é esperada para os refugiados, segundo o direito consuetudinário. [354]

A ausência de soluções duradouras faz com que os requerentes de proteção internacional, com a esperança de conseguir melhores perspectivas em outros países, fiquem

---

[353] REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. p. 90. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[354]SOYKAN, Cavidan. **The new draft law on foreigners and international protection in Turkey**. Oxford Monitor of Forced Migration, v. 2, n. 2, p. 38-47, 2012.

sujeitos a ações de contrabandistas.[355] Sendo assim, o quadro atual da legislação turca é ineficiente para cobrir um dos principais objetivos do acordo UE-Turquia: minar a atual situação referente ao tráfico de pessoas.

6.3 Um regime separado – a proteção temporária para sírios

Em 2011, com o início da chegada de sírios fugindo da guerra civil, o governo turco declarou uma política de porta aberta em relação aos sírios refugiados na Turquia. [356]

Gradualmente, desenvolveu-se um regime de proteção temporária de fato, e só com a entrada em vigor do Regulamento de Proteção Temporária Turca (TPR) em 2014, este regime adquiriu uma base jurídica.[357]

O TPR indica que o objetivo de sua regulação é determinar os procedimentos relativos à proteção temporária que podem ser concedidos a estrangeiros, que foram forçados a deixar os seus países e não podem regressar aos países de onde saíram e chegaram ou atravessaram as fronteiras turcas em massa para procurar proteção urgente e temporária e cujos pedidos de proteção internacional não podem ser objeto de uma apreciação individual.[358]

O TPR determina processos a serem tomados frente à recepção e permanência, bem como os direitos e obrigações destas pessoas. Ademais, o TPR traz as disposições relativas à cooperação entre as autoridades nacionais e internacionais nos termos do artigo 91 da Lei no. 6458 sobre Estrangeiros e Proteção Internacional de 4/4/2013.[359]

Sendo assim, a Regulamentação da Proteção Temporária Turca pode ser aplicada em qualquer situação de chegada em massa. O TPR contém artigos aplicáveis ao caso sírio com efeito retroativo. O atual regime de proteção temporária da Síria na Turquia abrange cidadãos

---

[355]SOYKAN, Cavidan. **The new draft law on foreigners and international protection in Turkey**. Oxford Monitor of Forced Migration, v. 2, n. 2, p. 38-47, 2012.

[356] KIRIŞCI, Kemal. **Syrian Refugees in Turkey**: The Limits of an Open-Door Policy. Disponível em: https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/06/27/syrian-refugees-in-turkey-the-limits-of-an-open-door-policy/ Acesso em: 29 jun. de 2017.

[357] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Evaluation of UNHCR's Emergency Response to the influx of Syrian Refugees into Turkey**. Disponível em: < http://www.unhcr.org/58a6bc1d7.pdf >. Acesso em: 28/06/2017.

[358]REPUBLIC OF TURKEY. **Temporary Protection Regulation**. 2013. p. 1. Disponível em: <http://mhd.org.tr/assets/temporary-protection-regulation.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[359]REPUBLIC OF TURKEY. **Temporary Protection Regulation**. 2013. p. 1. Disponível em: <http://mhd.org.tr/assets/temporary-protection-regulation.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

sírios, apátridas e refugiados (pessoas que eram refugiadas na Síria). O regime é aplicável a esses grupos que fugiram da Síria para a Turquia após 28 de abril de 2011.[360]

Em 7 de Abril de 2016, o Conselho de Ministros turco alterou o Regulamento de Proteção Temporária para confirmar que os readmitidos retornados da UE mediante o acordo UE-TURQUIA terão novamente o estatuto de "proteção temporária" ao regressarem em solo turco. Esta alteração prevê que "os nacionais da Síria" que tenham chegado às ilhas gregas de forma irregular, em 20 de março ou posteriormente, e posteriormente tenham sido readmitidas pela Turquia "poderão" receber a "proteção temporária" na Turquia no momento do regresso, caso o solicitem.[361]

A utilização da frase "poderão receber" implica que, mesmo para os cidadãos sírios, não existe garantia absoluta de que seja assegurado o acesso renovado ao "estatuto de proteção temporária". Além disso, o âmbito da alteração é limitado temporariamente às chegadas às ilhas gregas a partir de 20 de março de 2016 ou após essa data.[362]

Sendo assim, os nacionais sírios e os apátridas que se encontrem fora do regime de proteção temporária no momento do regresso à Turquia estão sujeitos à deportação subsequente e processos de detenção associados, a menos que solicitem um "estatuto de proteção internacional" na Turquia. [363]

Segundo os dados disponibilizados em 27 de abril de 2017, 2,9 milhões de sírios estão sob o regime de proteção temporária. Dessa população, 45,77% são menores de 19 anos e apenas 8,3% permanecem nos centros de acomodação estatais, enquanto os restantes têm de garantir sua própria habitação.[364]

---

[360]REPUBLIC OF TURKEY. **Temporary Protection Regulation**. 2013. p.19. Disponível em: <http://mhd.org.tr/assets/temporary-protection-regulation.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[361]EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey.** 2016. p. 8. Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/turkeynote%20final%20edited%20DCR%20ECRE.pdf> Acesso em 03 jun. 2017.

[362]EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey.** 2016. p. 8. Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/turkeynote%20final%20edited%20DCR%20ECRE.pdf> Acesso em 03 jun. 2017.

[363]EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey.** 2016. p. 8. Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/turkeynote%20final%20edited%20DCR%20ECRE.pdf> Acesso em 03 jun. 2017.

[364]REPUBLIC OF TURKEY. **Migration Statistics:** Temporary Protection. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/icerik3/temporary-protection_915_1024_4748>. Acesso em 4 jun. 2017.

O TPR é uma regulamentação e, como tal, não fornece o nível de certeza que uma lei sobre a proteção temporária teria proporcionado. [365]A legislação TPR tem como base a LFIP, e estabelece que o Conselho de Ministros, com um regulamento, irá estabelecer as condições de proteção temporária que podem ser concedidas aos estrangeiros em situações de chegada em massa.[366]

6.4 Principais preocupações legais frente ao sistema turco de refúgio

6.4.1 Detenção

6.4.1.1 Detenção administrativa

Analisemos o artigo 57 da LFIP, que trata da detenção administrativa:

> ARTICLE 57 – (1) Where foreigners within the scope of Article 54 are apprehended by law enforcement units, they shall immediately be reported to the governorate for a decision to be made concerning their status. With Part Two Foreigners 59 respect to those where a removal decision is considered necessary it shall be issued by the governorate. The duration of assessment and decision-making shall not exceed forty-eight hours.
> (2) Those for whom a removal decision have been issued, the governorate shall issue an administrative detention decision for those who; bear the risk of absconding or disappearing; breached the rules of entry into and exit from to Turkey; have used false or fabricated documents; have not left Turkey after the expiry of the period granted to them to leave, without an acceptable excuse; or, pose a threat to public order, public security or public health. Foreigners subject to administrative detention shall be taken to removal centers within forty-eight hours of the decision by the [same] law enforcement unit that apprehended them.
> (3) The duration of administrative detention in removal centers shall not exceed six months. However, in cases where the removal cannot be completed due to the foreigner's failure of cooperation or providing correct information or documents about their country [of origin], this period may be extended for a maximum of six additional months.
> (4) The need to continue the administrative detention shall be regularly reviewed monthly by the governorates, and when consider it necessary. For those foreigners where administrative detention is no longer considered necessary, the administrative detention shall immediately be ended. These foreigners may be required to comply with administrative obligations such

[365] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices -** Seeking Asylum in Turkey**.** 2016. p. 18. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[366] REPUBLIC OF TURKEY. **Temporary Protection Regulation**. p.3. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf>. Acesso 06 jun. 2017.

> as to reside at a given address and report to the authorities in form and periods to be determined.
> (5) The administrative detention decision, the extension of the administrative detention period and the results of the monthly regular reviews together with its reasons shall be notified to the foreigner or, to his/her legal representative or lawyer. If the person subject to administrative detention is not represented by a lawyer, the person or his/her legal representative shall be informed about the consequence of the decision, procedure and time limits for appeal.
> (6) The person placed under administrative detention or his/her legal representative or lawyer may appeal against the detention decision to the Judge of the Criminal Court of Peace. Such an appeal shall not suspend the administrative detention. In cases where the petition is handed to the administration, it shall immediately be conveyed to the competent Judge of the Criminal Court of Peace. The Judge of the Criminal Court of Peace shall finalize the assessment within five days. The decision of the Judge of the Criminal Court of Peace shall be final. The person placed under administrative detention or his/her legal representative or lawyer may further appeal to the Judge of the Criminal Court of Peace for a review should that the administrative detention conditions no longer apply or have changed.
> (7) Those who appeal against an administrative detention action but do not have the means to pay the attorney's fee shall be provided legal counsel upon demand, pursuant to the Legal Practitioner's Law № 1136 of 19/03/1969.[367]

Segundo o artigo 57 da LFIP, o governo deve emitir uma decisão de detenção administrativa nos casos de risco de fuga ou desaparecimento, violação das regras de entrada e saída da Turquia ou uso de documentos falsos ou fabricados. Além disso, também se aplicará a detenção àqueles que não tenham deixado a Turquia após o termo do prazo que lhes foi concedido para sair, sem uma causa justa ou que constituam uma ameaça à ordem pública, à segurança pública ou à saúde pública. Os estrangeiros sujeitos a detenção administrativa serão levados aos centros de afastamento dentro de quarenta e oito horas após a decisão da mesma unidade policial que os apreendeu.[368]

O artigo 57 da LFIP estabelece que a duração da detenção administrativa nos centros de afastamento não deve exceder seis meses. Contudo, nos casos em que a remoção não possa

---

[367] REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. p. 59. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[368] REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. p. 59. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

ser concluída, este período pode ser prorrogado por um período máximo de seis meses adicionais.[369]

Deve notar-se que requisitos genéricos como "ameaça à ordem pública"[370] para a detenção podem levar a decisões arbitrárias. Segundo o artigo 57(6) da LFIP, a pessoa sob detenção administrativa ou o seu representante legal ou advogado pode recorrer da decisão de detenção para o juiz do Tribunal Penal de Paz. Esse recurso não pode suspender a detenção administrativa. Nos casos em que a petição seja entregue à administração, ela será imediatamente encaminhada ao juiz competente do Tribunal Penal de Paz. O juiz deve finalizar a avaliação no prazo de cinco dias. A decisão do Juiz do Tribunal Penal de Paz será definitiva e a pessoa colocada sob a detenção administrativa ou o seu representante legal ou advogado pode recorrer ao juiz do Tribunal Penal de Paz para uma revisão caso as condições de detenção administrativa não se apliquem ou tenham mudado.[371]

Sendo assim, emitida a decisão do juiz no prazo de cinco dias, esta não é passível de recurso e só será revisada se fatos relevantes tiverem sido alterados. Nesta hipótese, o único recurso do detido é apresentar um novo pedido ao mesmo tribunal. Isto é potencialmente problemático para efeitos do artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), que garante o direito a um recurso efetivo perante as autoridades nacionais.[372]

> ARTICLE 13 - Right to an effective remedy
> Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.[373]

---

[369] REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. p. 59. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[370] Em inglês, "threat to the public order".

[371] REPUBLIC OF TURKEY. Law on foreigners and international protection. 2014.p. 60. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em 28 jun. 2017.

[372] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices - Seeking Asylum in Turkey.** 2016. P. 32. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[373] CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM. p. 8. Disponível em <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf > Acesso em 10 jul. 2017.

Segundo este artigo da CEDH, todas as pessoas cujos direitos e liberdades constam da presente Convenção tenham sido violados devem ter um recurso efetivo perante uma autoridade nacional.[374]

É possível apresentar uma queixa individual ao Tribunal Constitucional turco como uma violação ao artigo 19 da Constituição Turca, que trata da liberdade da pessoa. [375]

Apesar disso, a inexistência de recurso administrativo mitiga o direito estabelecido pelo artigo 13º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

6.4.1.2 Detenção informal sobre o regime de proteção temporária

A detenção de beneficiários de proteção temporária, tal como a detenção de todos os outros estrangeiros na Turquia, está supostamente sujeita aos procedimentos e salvaguardas legais estabelecidos na LFIP. No entanto, o TPR contém uma disposição " que pode permitir ilegalmente a detenção: o TPR estabelece que os que estão excluídos da proteção temporária podem, até à sua remoção, ser acomodados, por razões humanitárias, em centros de alojamento temporário separado ou noutros locais determinados pelas autoridades provinciais sem uma decisão de detenção administrativa exigida nos termos do LFIP. [376]

> ARTICLE 8(3) - Persons under paragraph (1) may also be accommodated in a special section of a current temporary accommodation centers or in a separate temporary accommodation center or in places to be determined by the governorates for humanitarian reasons until their return to their country without requiring an administrative detention decision as provided under the Law. The family members of these foreigners may also be accommodated in the same place upon their request regardless of the family members' temporary protection situation.[377]

---

[374] CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM. p.8. Disponível em <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf > Acesso em 10 jul. 2017.

[375] REPUBLIC OF TURKEY. **Constitutional Court Decision Application No: 2014/912**. Disponível em: <http://www.constitutionalcourt.gov.tr/inlinepages/leadingjudgements/IndividualApplication/judgment/2014-912-1.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

[376] REPUBLIC OF TURKEY. **Temporary Protection Regulation**. p.3. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf>. Acesso 06 jun. 2017.

[377] REPUBLIC OF TURKEY. **Temporary Protection Regulation**. p.3. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf>. Acesso 06 jun. 2017.

Apesar da utilização da palavra "alojamento"[378], esta disposição refere-se a um tipo informal de detenção. Este tipo de privação arbitrária da liberdade seria uma clara violação do LFIP (que constitui a base jurídica do TPR) e da Constituição turca, bem como da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH).[379]

6.4.2 Deportação e non-refoulement

Nos termos da legislação europeia e internacional em matéria de direitos humanos, a Turquia deve respeitar o princípio da não repulsão, que consiste em proibir o regresso de uma pessoa a um lugar de risco de perseguição, tortura ou tratamento desumano e degradante, proibindo assim a Turquia de rejeitar o refúgio na fronteira através de retornos compulsórios. No entanto, vários relatórios sugerem que a Turquia utiliza regularmente a repatriação.[380]

Desde a década de 1990, a Turquia sofreu críticas sobre a sua política frente ao princípio do *non-refoulement*. Na década de 1990, os requerentes de refúgio que entraram clandestinamente no país e que não cumpriam os requisitos de registro dentro de cinco dias eram passíveis de retorno imediato. Como exemplo, cita-se o retorno forçado de 72 refugiados iraquianos e 66 refugiados iranianos em 1996.[381]

As intervenções e os pedidos do ACNUR e da Anistia Internacional para pôr termo às práticas de regresso superficial foram ignoradas e as práticas foram objeto de uma ampla condenação e crítica das políticas de refúgio da Turquia.[382]

Relatos recentes em 2015 indicam que a Turquia está pressionando os sírios que tentam cruzar a fronteira, com denúncias de uso de força física, detenção arbitrária e expulsão sumária. Os sírios entrevistados pela Human Rights Watch disseram que os guardas de

---

[378]Em inglês, “accommodation”.

[379] NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices - Seeking Asylum in Turkey.** 2016. P. 32. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[380] ROMAN, Emanuela; BAIRD, Theodore; RADCLIFFE, Talia. **Why Turkey is Not a ‘Safe Country’**. Statewatch Analysis, n. 4/16, 201. p.17. Disponível em: <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[381] AMNESTY INTERNATIONAL. (1997). **Turkey:** Refoulement of non-European refugees - a protection crisis. Amnesty International, AI Index: EUR 44/31/97, July *1997* p. 2. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/160000/eur440311997en.pdf> Acesso em: 10 jul. 2017.

[382] FRELICK, BILL. (1997). Barriers to Protection: Turkey’s Asylum Regulations. *International Journal of Refugee Law*, *9*(1), 8-34. apud ROMAN, Emanuela; BAIRD, Theodore; RADCLIFFE, Talia. **Why Turkey is Not a ‘Safe Country’**. Statewatch Analysis, n. 4/16, 201. P.17. Disponível em: <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

fronteira turcos faziam as interceptações em regiões próximas à fronteira, em alguns casos batendo e empurrando dezenas de indivíduos de volta para a Síria ou efetuando detenções e, em seguida, sumariamente expulsando estas pessoas.[383] Estas práticas são uma evidente violação do princípio do *non-refoulement*.

O relatório da AIDA documenta uma prática contínua de devolução de pessoas em áreas fronteiriças sem que haja uma oportunidade efetiva de acessar o procedimento de proteção internacional na Turquia, o apoio do ACNUR ou uma assistência legal.[384]

O procedimento acelerado, estabelecido na LFIP e realizado nas instalações fronteiriças para a determinação de um pedido de proteção internacional, prossegue da mesma forma que o procedimento acelerado no território no que diz respeito à questão de ritos procedimentais, à entrevista pessoal e ao recurso, bem como à autoridade decisória. Em teoria, trata-se de um exame completo e substancial da reivindicação de proteção internacional. No entanto, na prática corrente, no número de casos processados e decididos até dezembro de 2015 nos locais fronteiriços com o procedimento acelerado, todas as decisões emitidas eram negativas, indicando que a avaliação da determinação de status era altamente superficial. [385]

Ademais, o relatório da Anistia Internacional de Dezembro de 2015 aponta para a deportação de pessoas apreendidas no oeste da Turquia de volta à Síria e ao Iraque, constituindo uma clara violação ao princípio do *non-refoulement*. Segundo o relatório, algumas dessas pessoas são devolvidas diretamente à força, enquanto outras são forçadas a assinar papéis de retorno voluntário sob ameaça de detenção contínua. [386]

De acordo com o relatório, em setembro de 2015 as autoridades turcas começaram a apreender alguns dos que tentavam atravessar irregularmente para a UE e transportá-los para centros de detenção isolados no Sul ou no Leste do país. De acordo com os relatos citados, o

---

[383] HUMAN RIGHTS WATCH. **Turkey:** Syrians Pushed Back at the Border Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers. 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>. Acesso em 10 jul. 2017.

[384] ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Country Report Turkey, First Update**. December 2015, p. 32 and pp. 50-51. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_tr_update.i.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

[385] ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Country Report Turkey, First Update**. December 2015, p. 32 and pp. 50-51. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_tr_update.i.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

[386] AMNESTY INTERNATIONAL. **Europe's gatekeeper:** unlawful detention and deportation of refugees from Turkey. 2015. P. 12. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/> Acesso em 26 jun. 2017.

acesso das pessoas ao mundo exterior foi cortado, com telefones celulares confiscados e visitas de advogados e familiares proibidas. Refugiados e requerentes de asilo disseram que foram detidos por até dois meses, e não foram dadas quaisquer razões para sua detenção. Alguns dos detidos informaram que foram maltratados fisicamente por funcionários. [387] A Anistia internacional também colheu relatos de que os refugiados foram obrigados a fornecer suas impressões digitais como prova do consentimento para regressar à Síria. Caso contrário, eles ficariam detidos por tempo indeterminado no território turco. [388]

O fato destes relatos de detenções e devoluções terem tido lugar no contexto das negociações e da assinatura do acordo UE-Turquia para combater os cruzamentos irregulares levou ao questionamento de que a Turquia não seria um país terceiro seguro e, desse modo, o acordo representaria uma violação ao princípio do *non-refoulement*. Apesar disso, o acordo foi efetivado.

A Anistia Internacional em 2016 relatou novamente que a Turquia tem realizado retornos forçados à Síria, em grandes grupos e quase diariamente. A Organização teria pedido mais informações sobre o número de reclamações processadas pelas autoridades turcas e o número de pessoas a quem foi concedido o estatuto de refugiado. As autoridades turcas teriam se recusado repetidamente a fornecer essas informações, alegando que são "confidenciais". Assim, muitos dos repatriados não estariam registrados na Turquia.[389]

A Turquia negou formalmente estas alegações. O governo turco comunicou que há mais de cinco anos, implementa uma "política de portas abertas" para os sírios que fugiram da guerra em seu país e, dentro do marco de suas obrigações internacionais, respeita meticulosamente o princípio de *non-refoulement*. Ademais, teriam sido tomadas as medidas necessárias para melhorar as condições de vida dos sírios, como autorizações de trabalho.[390]

---

[387] AMNESTY INTERNATIONAL. **Europe's gatekeeper:** unlawful detention and deportation of refugees from Turkey**.** 2015. p. 02. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/> Acesso em 26 jun. 2017.

[388] AMNESTY INTERNATIONAL. **Europe's gatekeeper:** unlawful detention and deportation of refugees from Turkey**.** 2015. p. 12. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/> Acesso em 26 jun. 2017.

[389] AMNESTY INTERNATIONAL. **Turkey 'safe country' sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal.** Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/> . Acesso em 10 jul. 2017.

[390] REPUBLIC OF TURKEY. **No: 83, 3 April 2016, Press Release Regarding the Allegations that Turkey Has Sent Some Syrians Back to Their Countries by Force.** Disponível em: <http://www.mfa.gov.tr/no_-83_-3-april-2016_-press-release-regarding-the-allegations-that-turkey-has-sent-some-syrians-back-to-their-countries-by-force.en.mfa> . Acesso em 10 jul. 2017.

6.5 Considerações sobre a Turquia como um terceiro país seguro ou primeiro país de refúgio

Conforme o acordo de 18 de março de 2016, a cooperação com a Turquia e a sua designação como país terceiro seguro trouxe a previsão do regresso de todos os migrantes irregulares e requerentes de refúgio cujos pedidos de refúgio foram declarados inadmissíveis na Grécia.[391]

De acordo com o ACNUR, o conceito de "primeiro país de refúgio" deve ser aplicado nos casos em que uma pessoa já tenha encontrado, num estado anterior, uma proteção internacional, acessível e eficaz para o indivíduo em questão. A aplicação do conceito requer uma avaliação individual de que ao refugiado readmitido nesse país será assegurado o direito de permanência legal e que o mesmo receberá padrões de tratamento proporcionais à Convenção de 1951, no que se refere ao respeito dos direitos humanos, incluindo a proteção contra a devolução, bem como ao eficiente acesso a uma solução duradoura.[392]

Também de acordo com o ACNUR, o conceito de “país terceiro seguro” deve ser aplicado nos casos em que uma pessoa poderia num Estado anterior, ter solicitado uma proteção internacional, mas não o fez ou a proteção foi solicitada, mas o estatuto não foi determinado. A aplicação deste conceito requer uma avaliação individual no que diz respeito à possibilidade do estado anterior readmitir esta pessoa. Este país deve conceder à pessoa o acesso a um procedimento justo e eficiente para a determinação de suas necessidades de proteção, respeitar a proteção contra o *refoulement*, à tortura e tratamentos cruéis. No país terceiro seguro deve ser garantido o direito à permanência legal e a uma solução duradoura e oportuna.[393]

---

[391] EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey May 2016.** Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/turkeynote%20final%20edited%20DCR%20ECRE.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[392] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. p. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[393] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept.** P. 1. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

O artigo 38º da Diretiva 2013/32/UE estabelece que os Estados-Membros só podem aplicar o conceito de país terceiro seguro quando as autoridades competentes considerarem que a pessoa que procura a proteção internacional será tratada, nos países terceiros em causa, de acordo com cinco princípios.[394]

Primeiramente, a vida e a liberdade dos requerentes, no terceiro país seguro, não devem ser ameaçadas por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política. O segundo princípio assenta que não deve existir neste país qualquer risco de dano grave (*serious harm*)[395], tal como definido na Diretiva 2011/95 /UE.[396] O terceiro princípio exige do terceiro país seguro o respeito ao princípio da não repulsão em conformidade com a Convenção de Genebra. O quarto princípio positiva que deve ser respeitada a proibição de remoção, em condições de tortura e de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Por fim, o último princípio do artigo 38º da Diretiva 2013/32/UE afirma que no terceiro país seguro deve existir a possibilidade de solicitar o estatuto de refugiado e, se for considerado refugiado, beneficiar de proteção nos termos da Convenção de Genebra.[397]

O artigo 40º da Diretiva 2013/32/UE estabelece que o elemento de ponderação decisivo para a apreciação da fundamentação de um pedido de proteção internacional é a segurança do requerente no seu país de origem. Sempre que um país terceiro possa ser

---

[394] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[395] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[396] Segundo o artigo 15 da diretiva 2011/95/UE, dano grave consiste em: pena de morte ou execução; tortura ou penas ou tratamentos desumanos ou degradantes a um requerente no país de origem; ou uma ameaça grave e individual à vida ou à pessoa de um civil em razão de violência indiscriminada em situações de conflito internacional ou conflito armado interno. EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted**. p.10. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>. Acesso em 10 jul. 2017.

[397] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

considerado país de origem seguro, os Estados-Membros poderão designá-lo como tal e presumir que é seguro para o requerente, a menos que sejam apresentadas contraindicações.[398]

Segundo o artigo 39º da supracitada diretiva, os Estados-Membros deverão assegurar que possuem informações exatas e atualizadas de fontes pertinentes sobre este terceiro país, como o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e o Conselho da Europa. [399]

Os Estados-membros devem assegurar que a conclusão do processo de solicitação de refúgio esteja em pleno cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva 2011/95/UE e do artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sem prejudicar a eficácia e a equidade dos procedimentos previstos.[400] O artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece o direito a uma boa administração[401] e a Diretiva 2011/95/UE estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional.[402]

O Conselho Europeu Para Refugiados e Exilados (ECRE) não recomenda aos Estados-Membros a aplicação do conceito de terceiro país seguro, uma vez que existe risco de criar um encargo insuperável para o requerente de refúgio, frente a uma presunção de segurança na prática. Mesmo em lugares que exista assistência adequada e sistemas de gestão de riscos, a designação de um país como seguro desde o início de um processo acarretaria um exame menos completo das alegações do requerente de refúgio, visto que influenciaria, de forma consciente ou inadvertida, a decisão desde o início do exame do pedido.[403]

---

[398] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[399] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[400] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[401] PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia**. p 18. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

[402] PARLAMENTO EUROPEU. **Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 , que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida.** Disponível em: < http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095 >.Acesso em 10 jul. 2017.

[403]EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).** p. 42. Disponível

No entender do ECRE, a aplicação de um conceito de país de origem seguro desvia da verdadeira finalidade do procedimento de refúgio, que é o exame individual das necessidades de proteção do requerente de refúgio, com base numa avaliação objetiva e atualizada do país de origem e das circunstâncias individuais do requerente de asilo, e não com base em pressupostos gerais sobre a situação nesse país.[404]

Embora os critérios enunciados no artigo 38º da Diretiva 2013/32/UE, não o indiquem de forma tão explícita [405], as garantias relativas ao tratamento do requerente no país terceiro seguro não devem ser apenas previstas na legislação nacional do país, mas também devem ser respeitadas prática.[406]

O exame das circunstâncias específicas de um requerente deve incluir uma avaliação exaustiva não apenas se o princípio da não-devolução é respeitado na prática, mas também se os refugiados têm acesso efetivo aos seus direitos garantidos na Convenção de 1951. Isto implica, em todo o caso, que o país terceiro em causa tenha ratificado a Convenção de 1951 sobre os Refugiados e o tenha feito sem limitação geográfica.[407]

Ademais, o risco de danos graves no país seguro terá de ser avaliado de acordo com as circunstâncias individuais do requerente. Isto é necessário no que diz respeito ao risco de tortura e tratamentos cruéis no país terceiro seguro em causa, mas também no que se refere ao risco do refugiado ser expulso de um país terceiro para outro país terceiro, em violação ao princípio da não repulsão. [408]

---

em: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast_December-2014.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[404] EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).** p. 42. Disponível em: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast_December-2014.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[405] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

[406] EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).** p. 43. Disponível em: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast_December-2014.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[407] EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).** p. 44. Disponível em: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast_December-2014.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[408] EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common**

6.6 Principais preocupações legais frente à Grécia

Em 2017, o ACNUR fez uma série de recomendações frente ao sistema de refúgio grego.

Primeiramente, O ACNUR recomenda o reforço na capacidade de registrar e processar pedidos de acolhida. Seis meses após a chegada às ilhas gregas, muitos requerentes ainda aguardam o registro completo e processamento de seus pedidos de asilo. As práticas discriminatórias, que atrasam o registro de reivindicações de algumas nacionalidades (como afegãos e iraquianos), não estão em conformidade com os padrões da UE e da Grécia. As decisões de primeira instância para os pré-registrados no verão de 2016 levarão cerca de dois anos para serem concluídas.[409]

A falta de capacidade para processar completamente pedidos de proteção internacional dentro de um prazo razoável precisa ser corrigida. Além disso, o Estado grego deve garantir a aplicação integral do artigo 31[410] da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e limitar estritamente a utilização de detenções para os recém-chegados pelo tempo mínimo absoluto necessário – ressaltando que crianças nunca devem ser detidas. [411]

---

procedures for granting and withdrawing international protection (recast). P. 44. Disponível em: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast_December-2014.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

[409] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Recommendations for Greece in 2017.** Disponível em <http://www.unhcr.org/58d8e8e64.pdf> Acesso em: 02 jul. 2017.

[410] O artigo 31 da Convenção de 1951 trata da imposição de sanções penais a refugiados. "Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio 1. 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 irregulares. 2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias. " CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.5. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

[411] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Recommendations for Greece in 2017.** Disponível em http://www.unhcr.org/58d8e8e64.pdf> Acesso em: 02 jul. 2017

Ademais, o ACNUR ressalta que medidas devem ser tomadas para garantir a proteção adequada a crianças além de mecanismos de prevenção e resposta a casos de abusos sexuais.[412]

Por fim, o ACNUR recomenda que as condições dos locais de acomodação e reassemento sejam melhoradas:

> Keeping people on the islands in overcrowded, inadequate and insecure conditions is inhumane and must no longer be maintained. The goal in 2017 must be to quickly process asylum claims and increase transfers to the mainland, reducing the number of those who would need to be accommodated. For this to be accomplished three measures need to be quickly implemented: 1) increase the number and pace of registration, (UNHCR is ready to provide support in this regard), and the processing of asylum claims of all nationalities (see 1 above); 2) significantly increase the number of people transferred to the mainland; and 3) significantly improve reception conditions, including adequate measures for people with specific needs and the provision of greater security in all centers and sites, which must be maintained as open facilities.[413]

Sendo assim, a Grécia possui importantes desafios relacionados à recepção, inscrição e processamento de pedidos de acolhida, que devem ser abordados para atenderem as normativas internacionais sobre refúgio e não-discriminação.

7 CONCLUSÃO

A proteção internacional ao refugiado foi estabelecida proeminentemente pelo artigo 33 da Convenção de Refugiados de 1951, a qual estabelece que nenhum dos Estados Contratantes poderá expulsar ou rechaçar, 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 políticas".[414]

---

[412] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Recommendations for Greece in 2017.** Disponível em http://www.unhcr.org/58d8e8e64.pdf> Acesso em: 02 jul. 2017

[413] UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Recommendations for Greece in 2017.** Disponível em http://www.unhcr.org/58d8e8e64.pdf> Acesso em: 02 jul. 2017

[414] CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951. p.5. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

Pode-se concluir que a falta de conceitos comuns e pacíficos sobre os termos que constituem o princípio *do non-refoulement* - como o termo "perseguição" - bem como a ambiguidade e discussão sobre os âmbitos pessoais e territoriais de aplicação deste princípio, fazem com que exista uma variedade de interpretações por tribunais e atores internacionais.

Apesar dessa amplitude de interpretações, o regime de proteção internacional aponta que mesmo que não exista o dever de conceder o refúgio, os estados teriam o dever de não obstruir o direito de procurar asilo. Isso sugere a ilegalidade de medidas de prevenção à chegada eventualmente adotadas pelos Estados.

O desenvolvimento histórico do conceito de refugiado passou a admitir o uso de regimes de proteção regional e/ou proteção temporária, estabelecidos em algumas regiões com chegada em massa de requerentes de refúgio. Ressalta-se, porém que a proteção estabelecida em campos de refugiados em áreas próximas ao conflito não substituiria inteiramente a proteção internacional oferecida longe da fonte da perseguição.

Outro problema com a aplicação dos conceitos de "primeiro país de asilo" e "terceiro país seguro" é que estes institutos podem criar um encargo insuperável para o requerente de refúgio, frente a uma presunção de segurança na prática.

Apesar desta problemática, o acordo UE-Turquia estabeleceu diversos pontos de cooperação em tema migratório, objetivando minar a atividade de contrabandistas e proporcionar vias de acesso seguras ao refúgio, bem como o processamento de requerimentos em um "país terceiro seguro", a Turquia.

De acordo com os artigos 35 e 38 da Diretiva Europeia referente aos procedimentos de asilo, um país pode ser considerado um "primeiro país de asilo" ou "primeiro país seguro" para um candidato em particular se esse tenha sido reconhecido naquele país como refugiado e ainda possa aproveitar-se dessa proteção; ou caso o requerente goze de "proteção suficiente" nesse país, o que abarcaria a proteção contra a devolução à fonte de perseguição.[415]

O maior problema legal referente à designação da Turquia como "primeiro país de asilo" e "país terceiro seguro" refere-se à reserva geográfica que este país faz em relação à Convenção de 1951. Sendo assim, só existiriam refugiados europeus frente ao quadro legal turco. Existem outros regimes de proteção na Turquia, como o refugiado condicional, a proteção subsidiária e a proteção temporária destinada aos sírios. De acordo com a diretiva europeia, não seria necessário à adesão total do país à Convenção de 1951, mas a reserva

[415] EUROPEAN PARLIAMENT. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> Acesso em: 09 jul. 2017.

geográfica poderia impedir a "proteção efetiva" requerida pela Diretiva. Posto isso, recomenda-se que a Turquia, para fazer jus ao acordo, retirasse a referida reserva geográfica.

Outra questão problemática referente ao acordo é o uso de detenções. Nota-se que requisitos genéricos como "ameaça à ordem pública" para a detenção, presentes na lei turca, podem levar a decisões arbitrárias. A questão é agravada posto que o acesso ao recurso à decisão administrativa é limitado, o que mitiga o direito estabelecido pelo artigo 13º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Os Estados-membros da UE devem assegurar que a conclusão do processo de solicitação de refúgio cumpra com as obrigações decorrentes da Diretiva 2011/95/UE e do artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – que estabelece o direito à uma boa administração.[416]

As detenções aos recém-chegados também estariam sendo utilizadas amplamente no território grego, o que violaria o artigo 31º da Convenção de 1951.

Os dados fáticos da implementação do acordo não foram analisados no presente trabalho, mas para que este esteja em pleno acordo com o princípio do *non-refoulement*, uma solução duradoura deve ser estabelecida a todos os refugiados, independente de seu *status* no regime legal turco. Para isso, recomenda-se que a Turquia estabeleça um recurso efetivo com efeito suspensivo contra a remoção, conforme exigido pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. Além disso, a lei turca deve garantir que todos os migrantes e requerentes de asilo retornados da Grécia sejam tratados de acordo com as normas internacionais, inclusive em caso de detenção.

[416] PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia**. p 18. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf> Acesso em: 09 jul. 2017.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **The State of The World's Refugees 2000**: Fifty Years of Humanitarian Action. Página 52-53. Disponível em: < http://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html >. Acesso em 08 jun. 2017

ALARCÓN, Pietro. **Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados:** a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. In: Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 8, n. 8. p. 46. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2013.

ALBORZI, M. R.. **Refugees and Human Rights**, Volume 11: Evaluating the Effectiveness of International Refugee Law: The Protection of Iraqi Refugees. Leiden, NLD: Brill Academic Publishers, 2006. ProQuest ebrary. Web. 21 July 2016.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**, **Geneva, 26 January 2007, paragraph 12**. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **A situação dos Refugiados no mundo**. Almada: A triunfadora – Artes Gráficas, 2000.

_____. **Declaração De Cartagena**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. **Evaluation of UNHCR's Emergency Response to the influx of Syrian Refugees into Turkey**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/58a6bc1d7.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Global Consultations on International Protection/Third Track**: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31 May 2001, EC/GC/01/12, paras. 10 and 11, http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html. UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, March 2010. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>. Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008**. Disponível em: < http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html > Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Geneva, December 2011**. UN doc. HCR/1P/4/ENG/REV.3, Part One, Chapter II, paragraph 51. p. 13 Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. Acesso em: 01 jun. de 2017.

_____. **Improving Asylum Procedures:** Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, March 2010. Disponível em: < http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html> Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf >. Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Solicitantes de asilo**. Disponível em: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____, **The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law**. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994, Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>. Acesso em: 15 jun. 2017

_____. **UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child**, May 2008, Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html >. Acesso em: 15 jun. 2017

_____. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2014.** Disponível em:< http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(20).pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

_____. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2015**. P.12. Disponível em: <http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(40).pdf> Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2016.** Disponível em: <http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(46).pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

_____. **UNHCR Turkey's Monthly Statistics as of January 2017.** Disponível em: <http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(70).pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **UNHCR Recommendations for Greece in 2017.** Disponível em <http://www.unhcr.org/58d8e8e64.pdf> Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. **UNHCR Position**: Visa Requirements and Carrier Sanctions, September 1995**.** Disponível em: < http://www.refworld.org/docid/3ae6b33a10.html >. Acesso em: 26 de jun. de 2017

_____. **UNHCR Position on Conventions Recently Concluded in Europe (Dublin and Schengen Conventions).** Disponível em <http://www.unhcr.org/protection/operations/43662e942/unhcr-position-conventions-recently-concluded-europe-dublin-schengen-conventions.html> Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **UNHCR Observations on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4360a5ab2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL. (1997). **Turkey:** Refoulement of non-European refugees - a protection crisis. Amnesty International, AI Index: EUR 44/31/97, July *1997*. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/160000/eur440311997en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Resolução 39/46**, [s.l.], 10 de dezembro de 1984. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/0619.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017

_____. **27-11-2001 - Oceans and the Law of the Sea.** Disponível em: <http://unny.mission.gov.au/unny/il_271101.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1> Acesso em: 08 jul. 2017.

ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Country Report Turkey, First Update**. December 2015. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_tr_update.i.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BALERA, Wagner. **Direito Internacional dos Refugiados nos 25 anos da declaração de Cartagena**. São Paulo: Plêiade, 2009.

BETTS, Katharine et al. **Boat people and public opinion in Australia**. People and place, v. 9, n. 4, p. 34, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed, 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Decreto no 592, de 6 de julho de 1992.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm> Acesso em: 09 jul. 2017.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica** / Heddley Buli: Prefácio de WiJliams Gonçalves: Trad. Sérgio Bath (la. ediçao) Brasília: Editora 1Iniversidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARRERA, Sergio. HERNÁNDEZ I SAGRERA, Raül, **The Externalisation of the UE's Labour Immigration Policy**: Towards Mobility or Insecurity Partnerships? (October 23, 2009). CEPS Working Document No. 321. p.19. Disponível em: < http://aei.pitt.edu/14589/1/WD321_Carrera_and_Sagrera_e-version_final.pdf > Acesso em: 09 jul. 2017.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.**La era de la migración:** movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.

CHIMNI, Bhupinder S. **The geopolitics of refugee studies**: A view from the South. Journal of Refugee Studies, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998. p. 351.

CHUEIRI, Vera K. d; FERNANDES CAMRA, Heloisa. **Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saudade e hospitalidade.** PUC, Revista de Direito nº 36. Direito, Estado e Sociedade. p.156-177. Disponível em: < http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/7chueiri_camara36.pdf >. Acesso em 15 maio 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. **Agenda europeia da migração**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf> . Acesso em 27 jun. 2017.

_____. **Asylum in the EU Member States Number of first time asylum seekers slightly up to almost 306 000 in the second quarter of 2016 Syrians continued to be the most numerous**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7662180/3-22092016-AP-EN.pdf/22f5de3b-b5a8-4195-82fe-3072a4a08146>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Asylum statistics.** 2017. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey.** Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf>. Acesso em: 27 de jun. de 2017.

_____. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes**. 2005. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Laeken 14 e 15 de dezembro de 2001.** Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm>. Acesso em 13 jul. 2017.

_____. **Europa sem fronteiras:** o espaço Schengen. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Glossary**. Disponível em <http://ec.europa.eu/immigration/glossary_en#glosI>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. **Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers.** 2016. P.4. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Decision 2005/267/EC**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_annex_en.pdf>. Acesso em: 27 jun. de 2017.

_____. **Relatório sobre a implementação da abordagem global para a migração e a mobilidade 2012-2013**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0096>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Study on the Temporary Protection Directive Final report**. 2016. Disponível em:<http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____ **Tampere Council Conclusions 1999.** Disponível em <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/tampere-council-conclusions-1999_en> Acesso em: 09 jul. 2017.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra.** Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>. Acesso em: 09. Jul. 2017.

_____. **O que o Direito fala sobre tortura?** Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/torture-law-2011-06-24.htm> Acesso em: 09 jul. 2017.

CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**, Genebra, 28 de julho de 1951.Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 13 jul. 2017.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **General Affairs and External Relations - 2463rd Council Meeting.** Brussels, 18 November 2002**.** p. 16. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/73248.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **EU-Turkey statement, 18 March 2016.** Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. **Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States.** 2013. p. 3. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf> Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **The future of the High-Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) -** Contribution to the evaluation by COREPER. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2015/jan/eu-council-future-HLWG-migration-asylum-16926-14.pdf> Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Grupo de Alto Nível do Asilo e da Migração**. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/high-level-working-group-asylum-migration/> Acesso em: 10 jul. 2017.

CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito, e à residência irregulares**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32002L0090>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0051&from=SK>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:En:PDF> Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **The Hague Programme**: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>. Acesso em 10 jul. 2017.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/EstCortIntJust.html>. Acesso em: 09 jul. 2017.

COUNCIL OF EUROPE. **Chart of signatures and ratifications of Treaty 046**. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/046/signatures?p_auth=jz9fBd3B> Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto**. Disponível em < https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b65c > Acesso em: 09 jul. 2017.

CUTTS, Mark. **The State of the World's Refugees, 2000: Fifty Years of Humanitarian Action**. Geneva: UNHCR, Oxford University Press, 2000.

DASTYARI, Azadeh; EFFENEY, Libbey. **Immigration detention in Guantánamo Bay (not going anywhere anytime soon)**. 2012.

DEPARTMENT FOR THE EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Main states with cases under enhanced supervision.** 2015. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168065156a>. Acesso em: 10 jul. 2017.

ENGLAND AND WALES COURT OF APPEAL (CIVIL DIVISION) DECISIONS. **In the Supreme Court of Judicature Court of Appeal (Civil Division) on Appeal from the High Court of Justice (Queen's Bench Division - Administrative Court) (Mr Justice Burton)**. 2003. Disponível em: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2003/666.html>. Acesso em 10 jul. 2017.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE. **British officials continue policy of stopping Roma at Czech airport; Czech Roma and ERRC sue U.K. government**. Disponível em: < http://www.errc.org/article/british-officials-continue-policy-of-stopping-roma-at-czech-airport%3B-czech-roma-and-errc-sue-uk-government/1289>. Acesso em: 10 jul. 2017.

EUROPEAN COMMUNITIES. **Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups (Part III)**. 2003. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5819597/KS-CC-03-002-EN.PDF/65a6909a-ebaf-4ecc-a735-8cda113fa10a>. Acesso em: 08 jul. 2017

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common**

procedures for granting and withdrawing international protection (recast). Disponível em: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast_December-2014.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Summary report on the application of the Dublin ii regulation in Europe.** Disponível em: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Summary-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe_March-2006.pdf.>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **The DCR/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey.** 2016. Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/turkeynote%20final%20edited%20DCR%20ECRE.pdf> Acesso em: 03 jun. 2017.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **A v United Kingdom, 23 September 1998**; European Court of Human Rights, Z and others v. United Kingdom, 10 May 2001 – European Court of Human Rights, DP et JC v. United Kingdom, 10 October 2002 – European Court of Human Rights, Pantea v. Romania, 3 June 2003 (ill-treatment by co-detainees).

EUROPEAN EXTERNAL ACTION. **EUNAVFOR MED operation Sophia**. 2017. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eunavfor_med_-_mission_05_april_2017_en.pdf> . Acesso em 10 jul. 2017.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. **European Neighborhood Policy (ENP).** 2016. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en>. Acesso em: 10 jul. 2017.

EUROPOL. **Europol's European Migrant Smuggling Centre:** one year on. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol%E2%80%99s-european-migrant-smuggling-centre-one-year>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FEDERAL COURT OF AUSTRALIA. **Ruddock v Vadarlis, Victoria District Registry, 18 september 2001**. Disponível em: <https://jade.io/article/104386?a.hl=ruddock&a.hlf=ARTICLE_TEXT&at.hl=ruddock&at.hlf=ARTICLE_TEXT >. Acesso em 05 jul. 2017.

FRELICK, Bill. **Stuck in a revolving door:** Iraqis and other asylum seekers and migrants at the Greece/Turkey entrance to the European Union. Human Rights Watch, 2008.

GIBNEY, Matthew J. **A thousand little Guantanamos**: Western states and measures to prevent the arrival of refugees. Migration, Displacement, Asylum: The Oxford Amnesty Lectures 2004, 2006.

HADDAD, Emma. **The refugee in international society: between sovereigns**. Cambridge University Press, 2008.

HERZ, Manuel. **Refugee Camps of the Western Sahara**. Humanity Journal. Disponível em: < http://humanityjournal.org/wp-content/uploads/2014/06/4.3-Refugee-Camps-of-the-Western-Sahara.pdf>_Acesso em 27 jun. 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Turkey:** Syrians Pushed Back at the Border Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers. 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>. Acesso em: 10 jul. 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migrant Presence Monitoring Situation Report July, 2016.** Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11697>. Acesso em: 10 jul. 2017.

JONES, Thomas David. Sale v. Haitian Centers Council, Inc. **The American Journal of International Law**, v. 88, n. 1, p. 114-126, 1994.

JUBILUT, Liliana L.; **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KISSOON, Priya N. **Intersections of Displacement**: Refugees' Experiences of Home and Homelessness. Cambridge Scholars Publishing, 2015.

KNEEBONE, Susan. **Refugees, asylum seekers and the rule of law**: Comparative perspectives. Cambridge University Press, 2009.

LACERDA, Nadia Demolier. **Migração Internacional a trabalho**. São Paulo: Ltr 2014.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. **The scope and content of the principle of non-refoulement:** Opinion. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection, p. 87-177, 2003. Página. 111. Disponível em: <http://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

LAVENEX, Sandra. **The Europeanization of refugee policies**: Normative challenges and institutional legacies. JCMS: Journal of Common Market Studies, v. 39, n. 5.

_____. **Shifting up and out:** The foreign policy of European immigration control. West European Politics, v. 29, n. 2, p. 329-350, 2006.

LEVY, Carl. **Refugees, Europe, camps/state of exception:** “into the zone”, the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice). Refugee Survey Quarterly, v. 29, n. 1, p. 92-119, 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NORWEGIAN ORGANISATION FOR ASYLUM SEEKERS. **A critical review of Turkey's asylum laws and practices** - Seeking Asylum in Turkey**.** 2016. Disponível em: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/noas-rapport-tyrkia-april-2016_0.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

NOUR, Soraya. **À paz perpétua de Kant.** Filosofia do direito internacional e das relações internacionais. Martins Fontes, 2004.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Interpretation of torture in the light of the practice and jurisprudence of international bodies.** P. 5. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/Interpretation_torture_2011_EN.pdf página 5>. Acesso em: 09 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants**, 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1>. Acesso em: 07 jun. 2017.

_____. **Política de exclusão de migrantes leva à violação de direitos de refugiados, afirma ONU.** Disponível em: <http://nacoesunidas.org/politica-de-exclusao-de-migrantes-leva-a-violacao-de-direitos-de-refugiados-afirma-onu/>. Acesso em: 07 de outubro de 2015.

PARDI, Luis Vanderlei. **O Regime Jurídico da Expulsão de Estrangeiros no Brasil**-Uma análise à luz da Constituição Federal e dos Tratados de Direitos Humanos. Leya, 2015.

PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia**. p 12. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf> Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho na perspectiva do Conselho Europeu de Salónica sobre o desenvolvimento de uma política comum em matéria de imigração clandestina, de tráfico ilícito e de tráfico de seres humanos, de fronteiras externas e de regresso das pessoas em residência irregular**. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/cellar/11582704-165e-4813-a840-991418011214.0010.02/DOC_1>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999:** Conclusões da presidência**.** Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm >Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Directive 2008/115/ec of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF>. Acesso em: 28 jun. 2016.

_____. **Diretiva 2013/32/ue do parlamento europeu e do conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=en > Acesso em: 09 jul. 2017.

_____. **Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin.** 2015. Disponível em: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/983a50a5-69d6-48b1-a0bd-2b34cced9e36/Sessions_1_and_2_-

_Study_European_Asylum_System_and_Alternatives_to_Dublin.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **European parliament resolution on the situation in the mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration**, 12 April 2016. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0102&language=EN&ring=A8-2016-0066> Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Financial penalties on carriers**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=URISERV:l33139>. Acesso em 10 jul. 2017.

_____. **Minimum guarantees for asylum procedures.** Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=URISERV:l33103 > Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS).** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0491> Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Towards an EU humanitarian visa scheme?** 2016. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI(2016)556950_EN.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

_____. **Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European communities and Certain Related Acts.** p. 106. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf > Acesso em: 10 jul. 2017.

PIRJOLA, Jari. **Shadows in paradise** – Exploring Non-Refoulement as na Open Concept. International Journal of Refugee Law, página 639. 2007. Disponível em: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsHR/HR2010/Chetail/ChetailReading4.pdf> Acesso em: 25 jun. 2017.

RAOUL WALLEMBERG INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW. **Humanitarian Visas Key to Improving Europe's Migration Crisis**. Disponível em: <http://rwi.lu.se/app/uploads/2016/04/Humanitarian-Visas-policy-brief.pdf>. Acesso em 26 jun. 2017.

REFUGEE COUNCIL. **The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work.** p. 1. Disponível em: <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

REPUBLIC OF TURKEY. **Law on foreigners and international protection**. 2014. Disponível em: <http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Temporary Protection Regulation**. 2013. Disponível em: <http://mhd.org.tr/assets/temporary-protection-regulation.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

_____. **Constitutional Court Decision Application No: 2014/912**. Disponível em: <http://www.constitutionalcourt.gov.tr/inlinepages/leadingjudgements/IndividualApplication/judgment/2014-912-1.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **No: 83, 3 April 2016, Press Release Regarding the Allegations that Turkey Has Sent Some Syrians Back to Their Countries by Force.** Disponível em: <http://www.mfa.gov.tr/no_-83_-3-april-2016_-press-release-regarding-the-allegations-that-turkey-has-sent-some-syrians-back-to-their-countries-by-force.en.mfa>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RFI PORTUGUÊS. **Plano europeu sobre imigração propõe cotas para acolher migrantes**. Disponível em: <http://www.portugues.rfi.fr/europa/20150513-plano-europeu-sobre-imigracao-propoe-quotas-para-acolher-migrantes>. Acesso em: 10 mai. 2015.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**, 15 ed. , Editora Saraiva, São Paulo: 2014. p. 132.Disponível em: <http://www.fkb.br/biblioteca/Arquivos/Direito/Direito%20Internacional%20P%C3%BAblico%20-%20Francisco%20Rezek.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

ROMAN, Emanuela; BAIRD, Theodore; RADCLIFFE, Talia. **Why Turkey is not a 'safe country'**. Statewatch Analysis, n. 4/16, 201. P.17. Disponível em: <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

SOYKAN, Cavidan. The new draft law on foreigners and international protection in Turkey. **Oxford Monitor of Forced Migration**, v. 2, n. 2, p. 38-47, 2012.

TEITELBAUM, Michael S. **Right versus right:** Immigration and refugee policy in the United States. Foreign Affairs, v. 59, n. 1, p. 21-59, 1980.

THE GUARDIAN. **Yarl's Wood detention center staff replaced by 'self-service kiosks'**. Disponível em <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/07/yarls-wood-immigration-detention-centre-staff-replaced-by-self-service-kiosks > Acesso em: 10 jul. 2017.

THE GOVERNMENTS OF THE STATES OF THE BENELUX ECONOMIC UNION, THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND THE FRENCH REPUBLIC, **Shengen Agreement.** p. 17. Disponível em <https://www.ucc.ie/archive/hdsp/Shengen-agreement_io.pdf>.Acesso em: 10 jul. 2017.

THE NEW YORK TIMES. **Broke Men in Paradise**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/12/09/opinion/sunday/australia-refugee-prisons-manus-island.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

TRAUBLINGER, Julian. **Boat Refugees in the Mediterranean**: Tackle the Root Causes or Build Fortress Europe? Hamburg, Germany: Anchor Academic Publishing, 2014.

UNIÃO EUROPÉIA. **Regulations, Directives and other acts.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_en> Acesso em:08 jul. 2017.

_____. **Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex).** Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt>. Acesso em: 10 jul. 2017.

UNITED KINGDOM. **Immigration Statistics 2017.** Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/593027/asylum1-q4-2016-tables.ods>. Acesso em: 10 jul. 2017.

UNITED KINGDOM HOUSE OF LORDS DECISIONS. **Judgments** - Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants). 2004. Disponível em: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2004/55.html>. Acesso em 10. Jul. 2017.

UNITED NATION´S HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC), CCPR. **General Comment No. 20:** Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 10 March 1992. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/453883fb0.html>. Acesso em 09 jul. 2017.

VAN SELM, Joanne (Ed.). **Kosovo's refugees in the European Union**. A&C Black, 2000.

WESSEL, Ramses A. MARIN, Luisa. MATERA, Claudio. **The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice.** University of Twente. Página 8. Disponível em: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/research/wessel/wessel76.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2017.

WESTIN, Charles. **Regional analysis of refugee movements:** Origins and response. Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO), 2002. Página 09. Disponível em: < http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:462577/FULLTEXT01.pdf > Acesso em: 15 jun. 2017.