

# Testando os limites do regime jurídico internacional dos refugiados

O caso europeu

I. M. LOBO DE SOUZA

PÉRICLES FILGUEIRAS DE ATHAYDE FILHO

**Resumo:** A Europa está lidando com a maior onda de requerentes de refúgio desde a Segunda Guerra Mundial. A União Europeia adotou medidas para ajustar sua política comum à nova realidade, medidas que estariam em consonância com o regime jurídico internacional de proteção aos refugiados. Sua implementação tem enfrentado resistência por parte de alguns Estados-membros, especialmente os países do Grupo de Visegrado. O objeto deste estudo é examinar em que medida esses países podem, em situação de fluxos extraordinários de refugiados e migrantes econômicos para Estados que integram uma área de livre circulação de pessoas, adotar políticas restritivas de ingresso e permanência em seu território, sem que isso afete sua conformidade com o regime de proteção aos refugiados e o regime de direitos humanos.

**Palavras-chave:** Refugiados. União Europeia. Grupo de Visegrado. Direitos humanos.

## Introdução

Conflitos armados internacionais e internos, assim como políticas de perseguição às minorias étnicas ou religiosas, são causas reconhecidas de movimentos transfronteiriços de pessoas. Resultado de um processo de codificação e desenvolvimento progressivo de normas humanitárias que teve início ao final da Primeira Guerra Mundial e foi retomado, com mais vigor, após as consequências humanitárias funestas da Segunda Guerra Mundial, a adoção da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (UNITED NATIONS, 2010a)

Recebido em 20/8/18  
Aprovado em 21/10/18

foi o marco fundamental para o sistema internacional de proteção de refugiados. A União Europeia (UE) não é parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967 (UNITED NATIONS, 2010a), no entanto seus Estados-membros aderiram ao regime jurídico global de proteção aos refugiados. Ao mesmo tempo, vige na UE o Sistema Europeu Comum de Asilo, destinado a harmonizar as legislações nacionais e estabelecer uma política comum de asilo<sup>1</sup>. Haveria, portanto, a vigência paralela de normas globais e regionais de proteção aos refugiados no território dos países membros da UE. Esse arcabouço normativo está sendo tensionado ao limite por força de um fenômeno migratório que não havia sido antecipado.

*Locus* originador do movimento internacional para a proteção dos refugiados, a Europa tem confrontado um grande desafio, decorrente do fluxo extraordinário de refugiados internacionais desde 2012. O Eurostat, escritório oficial de estatísticas da UE, registrou que o número de solicitantes de asilo oriundos de países não membros cresceu de 431.000 (quatrocentos e trinta e um mil) em 2013, para 627.000 (seiscentos e vinte e sete mil) em 2014 e para quase 1.300.000 (um milhão e trezentos mil) em 2015, mantendo-se em um pouco mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) em 2016 (EUROPEAN UNION, 2018a). Juntos, estes dois últimos anos representam 20% de todos os pedidos de asilo recebidos pela Europa desde meados dos anos 1980, tornando essa onda de requerentes de asilo a maior presenciada pelo continente desde a Segunda Guerra Mundial.

O crescente fluxo migratório coincide com a ocorrência de conflitos armados na Síria, Afeganistão, Iraque, Líbia e Iêmen, além de instabilidade política ou perseguição religiosa no Paquistão, Irã, Egito e Tunísia. A Europa está particularmente vulnerável aos fluxos desses refugiados por duas circunstâncias particulares: a proximidade geográfica, que permite o acesso à Europa Meridional por meio da Turquia e do Mar Mediterrâneo; e a fragilidade das fronteiras externas da UE. É de se lembrar que a UE promoveu a remoção das fronteiras internas mediante os acordos de Schengen (EUROPEAN UNION, 2012), e a efetividade das suas fronteiras externas ficou dependente de portais situados fora do território da UE e controlados por países terceiros, em particular a Turquia e os países mediterrâneos da África do Norte. Com a anarquia geral causada pela intervenção militar na Líbia em 2011 e a erupção do conflito armado interno na Síria, tornou-se inevitável o transbordamento de refugiados e migrantes econômicos através do Mediterrâneo

---

<sup>1</sup>No *Acquis communautaire* da UE, “asilo” e “refúgio” são empregados como sinônimos, razão pela qual este artigo adotará a mesma posição.

e países vizinhos, a maioria dos quais visando a Europa como destino final.

No plano europeu, a UE adotou medidas para ajustar sua política comum à nova realidade, mas sua implementação tem enfrentado resistência por parte de alguns Estados-membros, especialmente os países do chamado Grupo de Visegrado (V4): Hungria, República Tcheca, Eslováquia e Polônia. O objeto deste estudo é examinar em que medida esses países podem, em situação de fluxos extraordinários de refugiados e migrantes econômicos para Estados que integram uma área de livre circulação de pessoas, adotar políticas restritivas de ingresso e permanência em seu território, sem que isso afete sua conformidade com o regime de proteção aos refugiados e o regime de direitos humanos.

## **1. Interação e complementariedade dos sistemas de proteção da pessoa humana na Europa**

A Convenção relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951 ainda permanece como a principal referência legal sobre o assunto no Direito Internacional desde que entrou em vigor em 1954. O Protocolo de 1967, por sua vez, surgiu para atualizar e adaptar algumas questões da Convenção de Refugiados, como ampliar seus limites territorial (antes cingido à Europa) e temporal (outrora para os casos de refúgio oriundos de eventos ocorridos até 1º de janeiro de 1951), bem como para nortear países que, embora não tenham ratificado tal convenção, seguem seus preceitos (artigos 2 a 34). A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, portanto, têm atuado como instrumentos centrais e sustentado o regime de proteção internacional dos refugiados durante mais de seis décadas graças a sua natureza flexível e dinâmica (UNITED NATIONS, 2011). Ambos conseguiram permitir interpretações sensíveis em relação à idade, gênero e diversidade, bem como às evoluções normativas e jurisprudenciais ao longo dos anos, levando a uma melhor compreensão das solicitações de refúgio.

O regime internacional dos refugiados nasceu no contexto de amplo reconhecimento de direitos humanos, sendo, ao mesmo tempo, resultado do desenvolvimento e complemento deste outro regime. É incontestável, em verdade, a inter-relação entre o problema dos refugiados e os direitos humanos. Aquele só ocorre quando há grave violação ou ameaça ao patrimônio jurídico do indivíduo (direito à vida e à incolumidade física, à liberdade de ir e vir, etc.), o que o leva a sair de seu próprio território em busca de proteção (PIOVESAN, 2001). Ora, a perseguição que leva um indivíduo a sair de seu país de origem (devido à

raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política) deve ser vista também como violação aos direitos humanos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 1948; WEIS, 1972). Em outras palavras, o entendimento de ameaça à vida, à liberdade ou à segurança (parâmetros mínimos que possibilitam o reconhecimento da condição de refugiado) foi desenvolvido em meio à afirmação histórica de direitos humanos. Fora do âmbito dos direitos humanos, a ideia de refúgio ficaria destituída de significado, pois eles são “a fonte dos princípios de proteção aos refugiados e ao mesmo tempo complementa[m] tal proteção” (JUBILUT, 2007, p. 60). Referindo-se às três grandes vertentes de proteção internacional da pessoa humana, a saber, os Direitos Humanos, o Direito dos Refugiados e, por fim, o Direito Humanitário, Cançado Trindade (2001, p. 185-186, tradução nossa) observa que a corrente doutrinária prevalecente “admite a interação normativa acompanhada de uma diferença nos meios de implementação, supervisão ou controle em certas circunstâncias, mas sem deixar de destacar a complementaridade entre os três aspectos”, visto que essas três áreas do Direito Internacional têm um objetivo comum, qual seja, “a proteção da pessoa humana em todas e quaisquer circunstâncias”.

A associação entre o regime jurídico da Convenção de 1951 e o regime de proteção ao refugiado instituído no âmbito da UE é notória. Ao decidir pela criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), o Conselho Europeu de Tampere (UNIÃO EUROPEIA, 1999) registrou que tal sistema seria baseado na “aplicação completa e inclusiva” da Convenção de Genebra de 1951. O SECA, na verdade, foi desenvolvido em razão do artigo 63 do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o qual determinou ao Conselho que

adotasse medidas sobre asilo de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967. Desde então, referências ao regime da Convenção de 1951 podem ser encontradas nos subsequentes atos normativos europeus atinentes aos refugiados.

A operação simultânea dos regimes de proteção aos direitos humanos e dos refugiados, nos níveis global e regional, tem servido para reforçar a eficácia das normas protetoras conexas, em razão da incidência complementar dos respectivos mecanismos e procedimentos de supervisão e controle. Um dos pontos que ilustrariam melhor essa interação, como se verá adiante, é a interpretação e aplicação do princípio do *non-refoulement*.

## 2. O princípio do *non-refoulement* e exceções

Logrando êxito no seu pleito, o refugiado passa a gozar de todos os direitos decorrentes desse *status*. A Convenção de 1951 (UNITED NATIONS, 1997) estabelece várias prerrogativas decorrentes do reconhecimento dessa situação jurídica, tais como direito de propriedade móvel e imóvel (artigo 13) e o direito de estar em juízo (artigo 16), determinando que o país recebedor dê ao refugiado o mesmo tratamento conferido ao estrangeiro em geral, ou ao nacional, ou aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.

Há, porém, quem vá mais além e afirme que, mesmo sem o reconhecimento da condição de refugiado, alguns direitos, a exemplo do *non-refoulement*, devem ser assegurados (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003; PAULA, 2016). Esse princípio está previsto no artigo 33, § 1º, da Convenção de 1951 e “prescreve amplamente que nenhum refugiado deve ser devolvido de qualquer maneira a qualquer

país onde ele ou ela esteja em risco de perseguição” (GOODWIN-GILL, 2014, p. 39, tradução nossa), precedendo, portanto, ao reconhecimento da própria condição de refugiado. O Alto Comissariado, por sua vez, também entende que o artigo 33 deve ser considerado aplicável às pessoas que são refugiados *prima facie*, isto é, mesmo que estejam na pendência de uma decisão acerca do seu reconhecimento como refugiados, nos termos da Convenção de 1951 (UNITED NATIONS, 1997). Segundo Paula (2016, p. 51), isso decorre do fato de que tal princípio é qualificado pela jurisprudência internacional, pela doutrina e pelos Estados “como uma norma peremptória de direito internacional, ou seja, *jus cogens*, norma imperativa de direito internacional da qual não é permitida derrogação”. Além disso, vários outros instrumentos internacionais que não são necessariamente pertinentes apenas ao regime de refugiados também preveem a aplicação do princípio em comento, como a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984) (BRASIL, 1991). Mesmo que não houvesse previsão legal convencional, o princípio do *non-refoulement* já faria parte do direito internacional consuetudinário, e como tal seria aplicável aos Estados.

No entanto, mesmo que desfrute esse caráter normativo especial, a própria Convenção de 1951, no § 2º do citado artigo 33, prevê uma exceção à regra insculpida no seu *caput*: quando se trata de casos de segurança nacional ou de ameaça para a comunidade, pode o Estado recusar amparo ao refugiado (e a qualquer outra pessoa que se encontre em situação semelhante), rejeitando sua entrada ou permanência em seu território. Embora não esteja em termos idênticos, essa conclusão também já poderia ser extraída das exceções contidas no artigo 1 (F) da Convenção. Esse limite ao prin-

cípio do *non-refoulement*, conforme lembram Lauterpacht e Bethlehem (2003), deve ser estabelecido quando o refugiado constitui um perigo para a segurança ou para a comunidade do país de refúgio, baseando-se na possibilidade de uma ameaça futura oriunda da pessoa em questão, e não apenas pelo praticado por ela no passado. De toda sorte, ainda que seja aplicada essa exceção, o Estado deve considerar a possibilidade de enviar o postulante a um Estado-terceiro seguro, e não a um local onde ele estaria em risco (GOODWIN-GILL, 2014).

Outrossim, convém esclarecer que, “por segurança nacional, entende-se aqui uma condição relativa de proteção coletiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia” (CEPIK, 2001, p. 3), sejam essas internas ou externas. O mesmo entendimento, vale dizer, é compartilhado pelo Alto Comissariado: “a noção de ‘segurança nacional’ ou ‘segurança do país’ é invocada contra atos de natureza bastante séria que ponham em risco, direta ou indiretamente, a constituição (Governo), a integridade territorial, a independência ou a paz externa do país” (UNITED NATIONS, 1997, p. [140], tradução nossa).

Por outro lado, para que se configure a exceção do “perigo para a comunidade”, deve haver uma base sólida para a avaliação de que o refugiado em questão representa um perigo para a comunidade do país de refúgio, ou seja, “à segurança e ao bem-estar da população em geral, em contraste com a exceção de segurança nacional, que se concentra nos interesses maiores do Estado” (LAUTERPACHT; BETHLEHEM, 2003, p. 140, tradução nossa). Ademais, é necessário que haja uma ligação entre o crime praticado e o fato de que o refugiado em questão leve real perigo à comunidade (UNITED NATIONS, 1997). Em suma,

ameaças contra a “segurança nacional” são aquelas perpetradas contra o Estado, sua constituição, órgãos e paz externa, ao passo que o “perigo contra a comunidade” denota uma ameaça à população em geral, isto é, um perigo para a vida pacífica da população em suas diversas face-tas (UNITED NATIONS, 1997). Tais conceitos, ainda segundo Cepik (2001), têm grande relevância, pois estão intimamente ligados à noção de política externa, de política de defesa e de provimento de ordem pública em cada país.

No caso em estudo, questões de segurança nacional e ordem pública vêm sendo levantadas como fundamentos para que não haja o acolhimento de refugiados, levando alguns Estados, inclusive, a adotar medidas restritivas para a concessão de refúgio e até a evitar que os so-licitantes adentrem seu território. Enquanto as exceções do artigo 33 são invocadas para justificar as políticas restritivas de ingresso e per-manência de refugiados e migrantes econômicos em seu território, as regras de procedimento para a determinação da condição de refugiado e o controle de fronteira têm sido instrumentalizados pelos Estados para implementá-las.

### **3. Procedimento de reconhecimento da condição de refugiado**

A Convenção de 1951, de acordo com emenda que lhe foi dada pelo Protocolo de 1967, oferece uma definição geral de refugiado que abran-ge qualquer pessoa que está fora da sua nação de origem e se encontra impossibilitada ou não deseja retornar em razão de fundado receio de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo ou por opinião política (Artigo 1 (A) (1) da Convenção de 1951) (UNITED NATIONS, 2010a). Não é ocioso desta-car que essa ampliação do conceito de refugiado foi cunhada sob forte influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 1948), e da Declaração sobre o Asilo Territorial (UNITED NATIONS, 1967), adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Desde então, o conceito de refugiado se consolidou para albergar “qualquer pessoa que está fora do país de sua nacionalidade, ou se ele não tem nacionalidade, do país de sua última residência habitual, que tenha fundado receio de ser perseguido” por diversas razões (WEIS, 1972, p. 35, tradução nossa). O refugiado, em outras palavras, pode ser apátrida ou não, de tal sorte que a principal característica não é a naci-onalidade do indivíduo que determina sua condição, mas a ausência de proteção do Estado.

No regime jurídico atual, o “fundado temor de perseguição” é o elemento-chave da definição de refugiado, deixando de vez no passado o método de determinação por categorias (pessoas de certa origem ou etnia que não estão gozando da proteção do seu país de origem). Em outras palavras, é usado um parâmetro individual<sup>2</sup> para a identificação do refugiado nos dias de hoje, baseando-se tal processo na avaliação das declarações de “temor” (ou receio) e, especialmente, de “perseguição” por ele prestadas. Destaque-se que, embora o elemento “temor” seja um estado de espírito, portanto, uma condição subjetiva e de difícil constatação, a Convenção de 1951 acrescentou um requisito para torná-lo menos vago: “fundado”. Isso significa que não basta averiguar apenas o ânimo do solicitante para que seja reconhecida a condição de refugiado, mas se seus estados emocional e psicológico encontram respaldo em uma situação objetiva. Reserva-se aos Estados, para esse fim, a competência exclusiva para a determinação da condição de refugiado, para a qual levam-se em conta, além de provas, questões relativas à “atribuição e causa”, *e.g.*, se uma ação penal promovida com esteio numa legislação ordinária e aparentemente aplicada sem discriminação atenderia ao requisito da perseguição (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, p. 7).

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não indicam quais procedimentos devem ser adotados para a determinação da condição de refugiado, deixando a critério de cada Estado estabelecer os trâmites que consideram mais adequados, mormente em razão

---

<sup>2</sup>Todavia, há situações de urgência na prestação de assistência que não podem esperar por uma determinação individual da condição de refugiado para cada membro do grupo. Assim, por questões de ordem prática, grupos inteiros podem ser identificados como refugiados por meio de procedimento denominado “determinação coletiva da condição de refugiado”.

das peculiaridades de seus ordenamentos jurídicos. É certo que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) editou um “Manual de procedimentos e critérios para a determinação do *status* de refugiado” (UNITED NATIONS, 2011), como também “Diretrizes de proteção internacional” (UNITED NATIONS, 2002-), cuja utilidade como instrumento orientador do procedimento adequado para a determinação da condição de refugiado não pode ser questionada. Entretanto, falta aos dois documentos a vinculatividade jurídica.

No âmbito da UE, a situação é distinta. A Convenção de Dublin sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado em um Estado-membro das Comunidades Europeias (EUROPEAN UNION, 1997) representou a primeira tentativa de uma abordagem europeia conjunta do asilo em conformidade com o regime de refugiados. Seu objetivo era harmonizar os quadros jurídicos dos Estados-membros com base em normas mínimas comuns para aferir a competência da análise dos pedidos de asilo. A Convenção de Dublin trouxe, de forma hierárquica (conforme art. 3º (2), *in fine*), os critérios para determinar qual Estado é responsável por processar o pedido de asilo, quais sejam: 1) o Estado onde o requerente tenha um familiar com residência legal (art. 4º); 2) o Estado onde o requerente possua residência ou visto válido (art. 5º); 3) o local onde o refugiado atravessou, ilegalmente, as fronteiras para um Estado membro a partir de um Estado não membro (art. 6º); 4) o Estado responsável pelo controle da entrada do estrangeiro no território da Comunidade (art. 7º); e 5) na ausência dos demais critérios, o Estado para qual foi endereçado o pedido de asilo (art. 8º). Todavia, poucos foram os Estados que conseguiram seguir a ordem acima arrolada, tornando-se, na

prática, muito difícil o envio de requerentes de asilo para o primeiro país de entrada na União (MENDES, 2017). E mesmo que tivesse funcionado, isso traria um fardo enorme para os países que fazem as fronteiras externas da UE. Assim, essa primeira etapa do Sistema Dublin ajudou a sobrecarregar os países menos preparados para lidar com grandes afluxos de migrantes, contribuindo para os movimentos secundários de migrantes entre os países da União (VELLUTI, 2015).

Fruto das conclusões do Conselho Europeu de Tampere, o Regulamento nº 343/2003 (EUROPEAN UNION, 2003) aprofundou e completou os critérios previstos na Convenção, para introduzir o Sistema Dublin no âmbito normativo da UE. Essa norma inaugurou a segunda fase do Sistema Dublin (ou Sistema Dublin II), tendo como objetivos principais, *inter alia*, o acesso efetivo dos requerentes aos procedimentos de reconhecimento da condição de refugiado, a prevenção do *asylum shopping* e do *refugees in orbit* (MENDES, 2017). No entanto, como destaca Sidorenko (2008), o Sistema Dublin II não cumpriu sua promessa de diminuir os problemas referentes aos pedidos múltiplos de asilo e à longa espera pelo processamento dos respectivos requerimentos. Cumpre, agora, esclarecer os dois conceitos acima empregados.

Há dois problemas inerentes ao regime de refugiados: o do *asylum shopping* e do *refugees in orbit*. Embora essas duas circunstâncias possam ocorrer em períodos de normalidade, elas ficam ainda mais evidentes quando há um aumento extremamente rápido e vultoso do número de refugiados. O primeiro termo é usado para descrever a prática de pedir asilo em vários Estados ao mesmo tempo, ou de pedir em um Estado em particular de sua preferência após transitar por outros (KAUNERT;

LÉONARD, 2012), ao passo que o segundo se refere “àqueles que acabam no limbo, desviados de um país para outro sem acesso à determinação do *status* adequado” (KUMIN, 1995, tradução nossa) ou quando o refugiado é “transportado consecutivamente de um país para outro” (LEGOMSKY, 2003, p. 572, tradução nossa). A ambiguidade de interpretação das normas de um regime jurídico pode levar ao seu descumprimento e, no caso do regime de refugiados, esse descumprimento pode acarretar uma diminuição na concessão dos pedidos de asilo. Com isso, há uma tendência de que os solicitantes arrisquem mais e façam pedidos múltiplos (*asylum shopping*), enquanto aguardam as análises dos respectivos pedidos, precariamente, numa fronteira qualquer. Nesse sentido, a própria UE reconhece esse primeiro problema como “aqueles movimentos secundários dos requerentes de asilo que se devem principalmente à diversidade de regras aplicáveis” (EUROPEAN UNION, 2018b, tradução nossa).

O Sistema Dublin III foi instaurado por meio do Regulamento nº 604/2013 (EUROPEAN UNION, 2013), o qual manteve a base do seu predecessor, mas reformou as medidas relativas aos prazos e à clarificação dos procedimentos, além de aumentar a abrangência para outros requerentes de proteção internacional. O atual sistema também prevê a aplicação do princípio da “única chance” (artigo 3, parágrafo 1), segundo o qual cada pedido de asilo só pode ser analisado por um Estado-membro, tentando, assim, evitar o problema do *asylum shopping* (WENDEL, 2016). No entanto, Mendes (2017) destaca que as críticas aos sistemas anteriores ainda se mantêm, e o atual regime, em dissonância com o artigo 80 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), coloca indevida pressão nos Estados que, apesar de não serem

a primeira escolha dos requerentes, são a sua principal porta de entrada no território da União. Nesse sentido, Wendel (2016, p. 1.007-1.008, tradução nossa) também entende que “levada pela lógica de que a via de fuga de um candidato a asilo determinará normalmente a jurisdição sobre as reivindicações de asilo, o sistema é inerentemente falho, uma vez que imputa fardos indevidos aos países da periferia do sul e do leste” e, por conseguinte, não distribui equitativamente as responsabilidades entre os Estados-membros. Por outro lado, a disfuncionalidade do Dublin III também fica evidente pelos baixos níveis de transferências, bem como pela incapacidade que alguns países têm de assegurar garantias mínimas de alojamento aos requerentes de asilo (WENDEL, 2016).

A fim de criar condições equitativas para desincentivar o requerente de asilo a preferir um Estado, a Comissão e o Conselho europeus, com arrimo no artigo 78 (3) do TFUE, apresentaram soluções para enfrentar a recente crise de refugiados. A primeira, por meio de duas propostas (a COM/2015/450 e a COM/2016/270), e a segunda, pela Resolução nº 2015/1.601 (EUROPEAN UNION, 2015b, 2016c, 2015e). Entre as duas propostas gerais da Comissão, houve ainda a COM/2015/451 (EUROPEAN UNION, 2015a), a qual estabelece medidas específicas e provisórias no domínio da proteção internacional em benefício da Itália, da Grécia e da Hungria, além de duas medidas para realocação de pessoas, tomadas pelo Conselho por meio das Decisões 2015/1.523 e 2015/1.601 (EUROPEAN UNION, 2015c, 2015e).

A COM/2015/450 previa indicadores objetivos e verificáveis a serem utilizados pela Comissão para determinar o número de pessoas a recolocar fora desse Estado-membro, tais como o número de requerentes de asilo *per*

*capita* no Estado-membro nos últimos dezoito meses. O excedente de requerentes de asilo apurado de acordo com os critérios estabelecidos seria, por sua vez, redistribuído para os outros Estados-membros de acordo com uma “chave de referência” criada pela Proposta 450, a qual leva em consideração nesse cálculo, entre outras coisas, o tamanho da população.

A COM/2016/270, por sua vez, apresentou um primeiro conjunto de propostas para a reforma do SECA, em especial do Sistema Dublin, abordando suas fraquezas e completando-o com um novo “mecanismo de alocação corretiva” que se baseia em elementos tais como um novo sistema automatizado para monitorar o número dos pedidos de asilo recebidos por cada Estado-membro e o número de requerentes efetivamente reassentados, e uma nova chave de referência para ajudar a determinar quando um determinado Estado-membro é considerado sob pressão desproporcional (WENDEL, 2016).

Mesmo diante dessas tentativas, a Comissão Europeia reconheceu, recentemente, que “o atual Sistema Dublin não foi concebido para situações de chegadas descontroladas em larga escala e não garante uma partilha sustentável e justa da responsabilidade dos requerentes de asilo em toda a União” (EUROPEAN UNION, 2016a, tradução nossa). Wendel (2016, p. 1.006, tradução nossa) também conclui que “o Sistema Dublin provou ser a fraqueza fundamental do SECA”. Essa conjuntura, agravada pelo significativo aumento de refugiados, levou alguns países que fazem a fronteira externa da UE a limitarem sua exposição a potenciais requerentes, adotando políticas próprias que vão de encontro àquelas fixadas regionalmente (NAGY, 2017). Resta saber, por conseguinte, em que medida essa contramão representa uma afronta ao regime internacional de refugiados.

## 4. A postura dos países do grupo de Visegrado

O V4, conforme visto anteriormente, está inserido no contexto normativo do SECA que, por sua vez, está pautado na Convenção de 1951, com as emendas que lhe trouxe o Protocolo de 1967. No entanto, os números levantados demonstram que seus membros pouco contribuíram para a realocação de refugiados e processamento dos pedidos de asilo. De um total de trinta e dois países, quais sejam, os vinte e oito membros da UE somados à Noruega, Suíça, Liechtenstein e Islândia, os Estados do V4 estão entre os doze Estados que menos concederam asilo no período 2014-2016 (EUROPEAN UNION, 2018a).

O Grupo de Visegrado tem rejeitado, desde o início, a política de quotas obrigatórias da UE para a distribuição dos refugiados. Já na reunião realizada em Praga, em setembro de 2015, os líderes dos quatro países demonstraram, em uma declaração conjunta, que almejavam preservar o caráter voluntário das medidas da UE em relação aos migrantes e que qualquer proposta que levasse à introdução de quotas obrigatórias e permanentes seria inaceitável (IVANOVA, 2018).

No ano seguinte, essa dissidência com a política da UE só aumentou. Não só votaram contra a Decisão nº 2015/1.601 do Conselho, sublevando-se especialmente em face da previsão de que o Estado-membro poderia cumprir parte das suas quotas com o acolhimento de refugiados sírios presentes na Turquia, como também a Eslováquia e a Hungria, com o apoio da Polônia, também buscaram sua anulação no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) (NAGY, 2017). Além de outras matérias processuais, alegaram, no mérito (EUROPEAN UNION, 2017c), que: a) a decisão iria de encontro aos princípios da segurança jurídica e da clareza legislativa; b) a decisão violaria o direito dos requerentes de asilo, garantido pela Convenção de Genebra de 1951, de permanecer no país em que o pedido foi apresentado se não houver vínculos relevantes com o Estado para o qual está prevista a transferência; e c) a medida seria contrária ao princípio da proporcionalidade, isto é, acarretaria efeitos desproporcionais entre as imposições dos contingentes obrigatórios e o peso econômico que cada um desses países pode suportar. Ainda sobre a alegação de afronta ao princípio da proporcionalidade, por exemplo, Eslováquia, Hungria e Polônia argumentaram que a decisão impugnada acarretava limitações à capacidade de recepção e ao direito soberano dos Estados de decidirem livremente a respeito da admissão de nacionais de terceiros Estados em seus territórios. A carga administrativa e financeira que o procedimento de relocação impunha sobre os Estados, em outras palavras, gerava uma carga desproporcional se comparada aos demais países (em especial à Hungria, país que mais

recebeu pedidos de asilo entre os membros do V4). A Polônia, por outro lado, destacou que, em países “eticamente homogêneos”, a “diferença cultural e linguística” era outro fator que dificultaria a realocação obrigatória de refugiados. Insistir nisso, ainda segundo seus argumentos, afetaria sua responsabilidade em manter a ordem pública e a segurança interna. Ao final, todos os argumentos apontados nas impugnações foram rejeitados pelo TJUE em 6 de setembro de 2017.

Esses embates jurídicos refletem o que também é abertamente declarado, individual e coletivamente, pelos Estados do V4. O Secretário de Comunicação húngaro colocou-se publicamente contra a penalidade prevista na COM/2015/450 e afirmou que o país “não assinará nenhum acordo em que renuncie ao direito fundamental de decidir com quem posamos viver juntos na Hungria” (HUNGARY, 2016, tradução nossa). O parlamento polonês opinou pela rejeição da COM/2016/270 por achá-la “incompatível com o princípio da subsidiariedade” (POLAND, 2016, p. 1, tradução nossa). O parlamento Tcheco, por sua vez, por meio da Resolução nº 308, recomendou a “supressão das disposições que estabelecem o Mecanismo de Alocação Corretivo” e o bloqueio da proposta como um todo, enfatizando que “a principal responsabilidade para a tomada de decisões em assuntos de asilo deve ser dada exclusivamente aos Estados-membros”(CZECH REPUBLIC, 2016, p. 3, tradução nossa). A Eslováquia também rejeitou a alocação compulsória prevista no Dublin III e pugnou pelo que chamou de solidariedade “efetiva” ou “flexível”, envolvendo uma abordagem por etapas e apenas uma realocação voluntária (NAGY, 2017). O termo “solidariedade flexível”, entretanto, foi cunhado numa declaração conjunta do Grupo de Visegrado feita durante o Conselho

Europeu de Bratislava, segundo a qual cabe aos Estados-membros decidirem sobre formas específicas de contribuição tendo em conta a sua experiência e potencial. A declaração também enfatizou que qualquer mecanismo de distribuição deve ser voluntário.

No encontro realizado em 21 de novembro de 2016 em Varsóvia, o V4 novamente não deixou dúvidas quanto à sua posição contrária ao mecanismo de realocação obrigatória (VISEGRAD GROUP, 2016a), apontando a falta de eficácia das soluções propostas pela UE para enfrentar o influxo de migrantes ilegais, causando “divisões desnecessárias entre os Estados-membros”. Nesse documento, o V4 faz duras críticas à atual configuração do SECA, notadamente quanto à partilha de responsabilidade, alegando sua inobservância ao princípio da solidariedade e a morosidade na análise dos pedidos de asilo. A resposta do grupo seria, portanto, a implementação de um mecanismo voluntário, no qual cada Estado-membro poderia cooperar de acordo com suas capacidades e recursos disponíveis. Nesse sentido, também reitera que os requerimentos de asilo são de competência dos Estados-membros e que a cooperação deve se limitar a ajudá-los a tornar o processo mais célere, respeitando, assim, sua soberania. Outro ponto que chama a atenção no posicionamento do Grupo de Visegrado é a proposta que enfatiza a necessidade de proteção às fronteiras externas da UE. Ressaltam que a presente crise e a falta de controle adequado dos refugiados constituem uma ameaça à segurança da UE, dos seus Estados-membros e de todos os cidadãos europeus. Destarte, sugerem um conjunto de medidas que visem a melhorar a segurança das fronteiras externas, a agilizar os procedimentos de asilo nos pontos de entrada inicial dos migrantes, a fortalecer a cooperação com países terceiros que fazem parte das principais

rotas de migração e a prestar assistência adequada a países terceiros que acolhem grande número de refugiados (VISEGRAD GROUP, 2016b). Na proposição de medidas destinadas a fortalecer as fronteiras externas, o V4 também procura associar as obrigações internacionais decorrentes do regime de refugiados às questões de ordem pública e segurança interna (VISEGRAD GROUP, 2017b), referenciando os problemas do terrorismo, da criminalidade e da migração ilegal (VISEGRAD GROUP, 2017a).

Nesse aspecto de segurança, de todos os membros do V4, a Hungria se destaca por uma postura mais enérgica. A conjuntura deste país também se diferencia da de seus parceiros regionais, pois está situado bem na rota dos Balcãs Ocidentais e, por conseguinte, encara uma massa de refugiados em suas fronteiras (NAGY, 2017). Como resultado dessa política, a Hungria aumentou a restrição à chegada de novos refugiados, construindo, com recursos próprios (ABOUT HUNGARY, 2016a), uma barreira física nas suas fronteiras e desviando esse fluxo para outros países como Croácia e Sérvia (NAGY, 2017). Foram levantados, aproximadamente, 175 km (cento e setenta e cinco quilômetros) de cercas com arame farpado apenas no ano de 2015 e, em 2016, esse perímetro foi reforçado na fronteira sul com a Sérvia (ABOUT HUNGARY, 2016b). Tal medida, vale dizer, reflete a intenção do V4 em analisar os pedidos de asilo fora de seus domínios em centros administrativos especialmente criados para isso e subsidiados por todos os membros da UE, conforme expressamente sinalizado na Declaração Conjunta dos Ministros das Relações Exteriores de 19 de julho de 2017.

Como resultado da implementação das políticas comuns adotadas, a Hungria, ao lado da Polônia, registra taxa de rejeição de concessão

de asilo, em primeira instância, superior a 75% (EUROPEAN UNION, 2018a). A Hungria é também o país que registra a maior demora no processamento dos pedidos de refúgio: 94% dos pedidos feitos em 2015 ainda aguardavam um desfecho até dezembro de 2016 (PEW RESEARCH CENTER, 2017). As políticas do V4 estão sendo monitoradas, avaliadas e, em certa medida, sujeitadas a procedimentos de *enforcement* por parte dos mecanismos de supervisão desenvolvidos pelos regimes global e regional de proteção aos refugiados. A seguir, examinam-se os desenvolvimentos mais recentes nessa área.

## 5. A avaliação dos mecanismos internacionais de supervisão

Ao monitorar as políticas do V4, o ACNUR expressou sua preocupação com a forma com a qual os países do grupo, em especial a Hungria, vêm limitando o acesso de potenciais refugiados ao seu território e impedindo os requerentes de asilo de se candidatarem à proteção conferida pelas normas internacionais. Conforme visto, dos quatro membros do Grupo de Visegrado, a Hungria se destaca pela postura mais rígida com a limitação de candidatos a asilo por meio da introdução de zonas de trânsito em que os pedidos são tratados por meio de um procedimento de fronteira. Com efeito, o ACNUR tem repreendido as restrições à liberdade de circulação de indivíduos que entram nas zonas de trânsito e são detidos. Embora os que entram nas zonas de trânsito possam sair livremente pelas rotas através das quais eles ingressaram, os limites impostos aos seus movimentos efetivamente reduziram o acesso dos requerentes de asilo ao respectivo procedimento, haja vista que, à luz do artigo 21 da Convenção de Genebra, tais países deve-

riam assegurar alojamento temporário de pessoas nas zonas de trânsito. Por outro lado, entende-se que a legislação europeia permite a acomodação de nacionais de países terceiros que apresentem pedidos de proteção internacional nas proximidades da fronteira ou da zona de trânsito, mas isso não é o mesmo que limitar o número de requerentes de asilo que podem entrar na zona de trânsito (UNITED NATIONS, 2016). Assim, “enquanto os migrantes resgatados podem ter sido registrados pelas autoridades, a maioria não é acomodada em instalações adequadas e é deixada a viver em edifícios abandonados, perto de estações de trem ou nos mercados” (CAMPBELL, 2016, p. 27, tradução nossa).

Assim, novamente dando destaque (negativo) à Hungria, o ACNUR vem insistindo, repetidamente, para que os Estados do V4 não devolvam os requerentes de asilo a terceiros países (tais como Grécia, Croácia, Sérvia, Macedônia, entre outros), uma vez que considera que eles não cumprem suas obrigações de proteção em relação aos refugiados e, portanto, não podem ser considerados seguros. Por fim, também critica a criminalização, por parte da Hungria, do cruzamento não autorizado da cerca da fronteira, com aplicações de penas que vão da prisão domiciliar até a expulsão do país, pois tal medida infringiria o artigo 31 da Convenção de 1951, o qual isenta os requerentes de asilo de penalidades por entrada irregular quando as condições relevantes estão preenchidas (UNITED NATIONS, 2016).

Além do ACNUR, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) tem apontado para uma falta de *compliance* desses países com os direitos humanos, notadamente uma afronta ao princípio do *non-refoulement*, numa interpretação que estabelece uma conexão direta com o regime dos refugiados. Nos casos *O.M. v. Hungary* (EUROPEAN UNION, 2016b) e *Nabil and Others v. Hungary* (EUROPEAN UNION, 2015d), por exemplo, as autoridades húngaras detiveram os requerentes de asilo sob a alegação de que eles entraram no seu território de maneira ilegal e não possuíam nenhum documento de identificação válido. O TEDH acolheu o pedido do solicitante sob o argumento de que tal detenção atentou contra a Convenção Para a Proteção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, bem como afastou a aplicação da lei doméstica na qual se fundamentou o governo húngaro. Fundamentou sua decisão no direito fundamental de liberdade e no cuidado que as autoridades locais devem ter em não reproduzir as mesmas condições que levaram o refugiado a sair do seu país em primeiro lugar. No caso *Ilas and Ahmed v. Hungary* (EUROPEAN UNION, 2017a), além da detenção dos solicitantes em uma zona de trânsito, o governo húngaro também determinou o retorno dos requerentes para a Sérvia (país pelo qual entraram na Hungria). O TEDH reconheceu que as condições de

sua suposta detenção ilegal na zona de trânsito eram inadequadas devido ao seu *status* vulnerável e que a expulsão os expunha a um risco real de tratamento desumano e degradante, além acarretar uma possível “expulsão em cadeia” (*chain-refoulement*). Com essa decisão, o TEDH também entendeu que, ao enviar os requerentes de asilo de volta à Servia, a Hungria tinha conhecimento da real possibilidade de que eles seriam enviados para a Macedônia e de lá para a Grécia, primeiro país de entrada dos solicitantes, em uma verdadeira “expulsão em cadeia”. Além de dúvidas quanto à adequação dos procedimentos de asilo nesses países, as condições de recepção na Grécia, aliadas à inadequação do procedimento de asilo nesse país, constituiriam uma violação do artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (EUROPEAN UNION, [1950]), que proíbe a tortura, tratos ou penas desumanos ou degradantes, pela qual deveria responder a Hungria. Esse entendimento, à luz dos Direitos Humanos, fornece uma interpretação mais ampla do princípio do *non-refoulement*, pois entende que colocar o refugiado em risco real de receber tratamento considerado desumano ou degradante no seu país de origem ou até em países terceiros (supostamente seguros) é uma forma arbitrária de expulsão.

Percebe-se, assim, que malgrado esses casos digam respeito à situação de análise de reconhecimento do *status* de refugiado, todas as decisões foram tomadas com fulcro em norma típica de proteção aos Direitos Humanos. Isso evidencia o complexo de regimes de refugiados e de direitos humanos e como os dois integram para fortalecer o nível de proteção dos indivíduos.

Recentemente (2017), a Comissão Europeia lançou processos de infração contra a República Tcheca, a Hungria e a Polônia pelos reiterados descumprimentos das decisões tomadas em

2015 acerca da realocação de refugiados que se encontram na Grécia e na Itália (EUROPEAN UNION, 2017b). Passado o prazo de defesa desses três países, o caso será levado ao TJUE para julgamento, o qual poderá, por fim, aplicar sanções financeiras a esses países. Registre-se que, embora a Comissão impute infrações às normas comunitárias, o SECA está pautado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, logo se pode deduzir que também seriam afrontas ao próprio regime de refugiados. Além disso, quando o TJUE foi acionado pela República da Eslováquia e da Hungria para contestarem as quotas obrigatórias do Sistema Dublin III e a edificação de cerca nas fronteiras do Espaço Schengen, o Tribunal rejeitou os seus argumentos.

A *Human Rights Watch* – HRW, por sua vez, critica o princípio da solidariedade flexível sugerido pelo V4, pois “é difícil prever como esta disposição, ou mesmo todo o esquema, poderia ajudar a atingir o objetivo de maior e mais equitativa partilha de responsabilidades pelos requerentes de asilo em toda a UE” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016, tradução nossa). Ademais, a HRW também confirmou que os países de Visegrado (além de Eslovênia, Romênia, Bulgária, Chipre e Malta) não reassentaram nenhuma pessoa em decorrência das quotas compulsórias estabelecidas pela UE nos anos de 2015 e 2016.

Assim, aos olhos dos mecanismos internacionais de supervisão e controle, a postura adotada pelo Grupo de Visegrado estaria em desarmonia com as obrigações decorrentes do regime de refugiados. Em face de conflito entre a soberania estatal, incluindo o controle de suas fronteiras e a manutenção da ordem pública, de um lado, e a preservação de direitos humanos básicos, o entendimento é uníssono ao resolver essa antinomia em favor dos refugiados.

Entretanto, é necessário ponderar os argumentos usados pelos membros do V4. É certo que suas declarações conjuntas contêm excessos e se utilizam dos crescentes atos terroristas e criminais no território da UE para justificar suas medidas sob o pálio da segurança nacional, mas nem por isso se pode deixar de enxergar os grandes encargos que lhe são imputados pelo SECA.

Com efeito, da perspectiva do V4, a conclusão seria de que não haveria falta de *compliance*. Seus membros entendem que, malgrado o Sistem Dublin seja parte integrante do SECA e tenha sido criado para prevenir o *asylum shopping* e para proteger os Estados-membros da UE, o mesmo se mostrou incompleto e superficial ao abordar o presente problema dos refugiados. Sua regra de determinação de qual país é responsável para analisar o pedido de asilo, bem como as decisões *ad hoc* de remanejamento obrigatório de refugiados estão criando uma desigualdade abismal entre os Estados-membros, pois jogam toda a pressão nos Estados da fronteira do Espaço Schengen (ROOTS, 2017). Essa combinação de estruturas de incentivo negativas resulta em uma falta significativa de comprometimento e de execução do regime, pois os países que geralmente são os primeiros portos de entrada na UE não têm estímulo para seguir os ditames do Regulamento Dublin III: “A falta de solidariedade é, portanto, complementada por uma falta de eficiência” (WENDEL, 2016, p. 1.008, tradução nossa).

O V4 poderia argumentar que o recurso às medidas que fazem a triagem dos postulantes ao asilo antes de entrarem no território encontra respaldo na prática dos Estados. Trata-se, no caso, da aplicação do princípio da extraterritorialidade como forma de elisão ao comando do art. 33, § 1º, da Convenção de 1951. Os Estados Unidos, por exemplo, assim fizeram no início dos anos 1990 com os refugiados hai-

tianos: a Suprema Corte (UNITED STATES, 1993) ratificou uma ordem executiva dada à Guarda Costeira para que todos os estrangeiros interceptados no alto mar fossem devolvidos aos seus países de origem, entendendo que isso não feriu seu ordenamento jurídico, nem o artigo 33 da Convenção de Genebra. A conclusão dada pela Suprema Corte americana é que o termo *refouler* tem o mesmo significado que “deportar”; logo, se a deportação só pode ocorrer quando o estrangeiro está em solo nacional, quando ele se encontra em águas internacionais, ele não está sendo expulso ou deportado de lugar nenhum. Assim, não haveria ofensa ao art. 33, § 1º, da Convenção de 1951. Prática semelhante foi adotada pelo Reino Unido no início da década passada, quando agentes britânicos do Ministério do Interior “pré-selecionaram”, no aeroporto de Praga, passageiros que tinham o Reino Unido como destino, impedindo o embarque daqueles que não se adequavam às regras de imigração locais. O caso foi levado a julgamento na Câmara dos Lordes (UNITED KINGDOM, 2004) e teve um desfecho semelhante ao caso estadunidense: embora reconhecessem que tinha havido um tratamento discriminatório menos favorável aos passageiros (e futuros solicitantes de asilo), os Lordes que participaram do julgamento entenderam que os direitos da convenção se aplicam apenas aos que estão dentro dos limites de um país. Mesmo em face da apontada prática internacional, Lauterpacht e Bethlehem (2003) lembram que uma interpretação literal do termo *refouler* contido na redação original do artigo 33 da Convenção de 1951 englobaria a rejeição na fronteira e que qualquer ambiguidade na norma deveria ser interpretada de forma mais favorável ao refugiado, em razão do caráter humanitário da Convenção. Os autores reforçam esse entendimento citando algumas conclusões do próprio Conselho Executivo do

Alto Comissariado (nº 6 (XXVII), de 1997; nº 15 (XXX), de 1979; e nº 53 (XXXIX), de 1988), além da Resolução nº 54/1974 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal interpretação é subscrita também pelo ACNUR, que entende que a prática de rejeição de refugiados na fronteira é incompatível com as obrigações assumidas na legislação comunitária e internacional (UNITED NATIONS, 2010b).

## Conclusão

Como visto, na avaliação dos órgãos de supervisão, as condutas do Grupo de Visegrado desrespeitam não só o que preceitua o regime de refugiados, mas também o regime de direitos humanos. A proximidade destes regimes, inclusive, é um dos motivos que levou à ampliação do conceito de refugiados nos dias de hoje e contribuiu, sensivelmente, para aumentar a abrangência da Convenção de 1951, com as emendas que lhe trouxe o Protocolo de Nova Iorque.

No entanto, é fora de dúvidas que o aumento extraordinário de refugiados testa os limites da capacidade dos Estados em acolhê-los, especialmente quando se trata de uma área de livre circulação de pessoas, como ocorre no caso em tela. Nesse diapasão, a postura adotada pelo V4, segundo suas próprias alegações, decorre justamente do fato de que o Sistema Dublin está tornando impossível que seus membros possam lidar individualmente com a situação de influxo em massa, causando problemas em sua ordem pública e segurança interna.

Ademais, toda essa conjuntura acarreta um encargo financeiro demasiadamente oneroso para alguns Estados atenderem aos padrões mínimos estabelecidos nas normas do regime de refugiados para os requerentes de asilo. Nesse sentido, a HRW reconhece que a regra do primeiro país é uma “falha notável” do Sistema Dublin, pois coloca todo o ônus nos países de fronteira, além de desconsiderar totalmente a preferência dos requerentes de asilo e sabotar tentativas de reagrupamento familiar de outros refugiados que se encontram instalados em outros países (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016). É notória a grande diferença entre as capacidades financeiras dos Estados-membros, o que significa que também existem desigualdades na forma como podem prestar auxílio aos solicitantes de asilo (não obstante todos os requerentes de asilo terem os mesmos direitos).

Ademais, há uma tendência de ampliação do conceito de refugiado, o que torna, na prática, ainda maior o grupo de pessoas que podem buscar auxílio sob essa alegação. Isso pode, ainda, levar a outro problema, pois o Estado-membro também pode ser responsabilizado não só

pelo descumprimento das normas pertinentes ao regime dos refugiados, como também por violações aos direitos humanos.

O Sistema Dublin III, em síntese, não logrou êxito em atribuir responsabilidades e encargos equitativamente aos Estados-membros, levando ao depauperamento do regime e, por conseguinte, à falta de compromisso com suas respectivas normas e princípios. Toda essa conjuntura afetaria, sobremaneira, a ordem pública dos países do V4, daí a invocação das exceções ao *non-refoulement* contidas no parágrafo 2º do artigo 33 da Convenção de 1951. É certo que essa medida só pode ser tomada em casos excepcionais, mas o grande afluxo de refugiados nos últimos anos justificaria – na perspectiva do V4 – tal postura extrema para cessar o acolhimento de pessoas em busca de asilo pelos países mais prejudicados. Os fundamentos da ordem pública e do impacto econômico têm sido, inclusive, utilizados recentemente pelo Estado de Roraima na Ação Cível Originária 3.121 (BRASIL, 2018), que busca, perante o Supremo Tribunal Federal, o fechamento de suas fronteiras com a Venezuela em face da explosão do fluxo migratório vindo daquele país.

O impacto do influxo extraordinário de refugiados e migrantes econômicos na UE já está produzindo mudanças políticas domésticas significativas nos Estados-membros. É possível que em futuro próximo a posição do V4 não seja mais minoritária dentro da UE e suas propostas ganhem outros adeptos no continente, acarretando uma nova mudança no SECA. Recentemente, a Europa vem passando por uma onda de populismo e nacionalismo, o que se percebe nas eleições recentes e nas mudanças políticas em razão da pressão popular. Na Alemanha, por exemplo, o Alternativa pela Alemanha (AfD, sigla original), um partido de direita e com um discurso radicalmente contra o acolhimento de refugiados, entrou

no Parlamento com uma representação muito acima de 5% (cinco por cento), suficiente para dificultar a formação de coalizões do governo (LÖW, 2017). Por sua vez, a Suécia vem sendo governada por um governo minoritário desde setembro de 2014, mas as respostas políticas à crise migratória sofreram uma guinada nos últimos anos com forte aumento do apoio aos democratas suecos anti-imigração que atualmente são a terceira maior força política do parlamento. Com isso, foram aprovadas várias leis repressivas para conter o fluxo de migrantes e refugiados. Além disso, a Suécia introduziu os controles de fronteira e, portanto, dificultou a entrada dos migrantes, além de expulsar aqueles que não lograram êxito nos seus pedidos de permanência e de aumentar a detenção de imigrantes ilegais (LÖW, 2017).

A atual crise mediterrânea de refugiados e migração também está no topo da agenda atual do governo italiano. Enquanto a maioria das rotas para a Europa está sendo mais controlada nos últimos anos, incluindo a rota dos Balcãs e a fronteira grega com a Turquia, as costas da Itália, que se estendem por mais de 7.600 km (sete mil e seiscentos quilômetros) e são de difícil controle para a Agência de Fronteira Europeia (FRONTEX), continuam sendo uma entrada para migrantes. Com esse grande número de refugiados, a Itália vem fazendo pressão dentro da UE e alertando para o fato de que isso poderá levá-la a violar as regras fiscais da própria UE (LÖW, 2017). Em resposta a esses desenvolvimentos, a UE está reforçando políticas e ações adotadas desde 2005, destinadas a tratar dos refugiados nas suas fronteiras externas, implementando, *e.g.*, os “Programas de Proteção Regional”, que objetivam aumentar a capacidade dos Estados não membros da UE de abrigarem os refugiados que de lá se originam ou por onde transitam (EUROPEAN UNION, 2005).

É imperioso destacar que isso não significa que não se deva prestar ajuda aos refugiados em questão, porém há de se pensar em uma forma equitativa de distribuição de encargos entre os signatários da Convenção de Genebra e do Protocolo de Nova Iorque, observando-se, no caso em tela, o contexto normativo da UE. Com efeito, é necessário repensar o ordenamento jurídico internacional e comunitário em vigor e buscar alternativas para fortalecer o regime de proteção dos refugiados.

### **Sobre os autores**

I. M. Lobo de Souza é PhD em Direito Internacional pela University of London, Londres, Reino Unido; docente no programa de pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, PA, Brasil; professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da UFPB, João Pessoa, PA, Brasil; Senior Research Fellow do Centre for Defence and Security Studies, University of Manitoba, Winnipeg, Manitoba, Canadá.  
E-mail: ielbolobo@ccsa.ufpb.br

Péricles Filgueiras de Athayde Filho é mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PA, Brasil, e especialista em Direito Civil e Empresarial pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; advogado no Escritório Péricles Athayde Filho e Advogados Associados.  
E-mail: pathaydefilho@yahoo.com.br

### **Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>3</sup>**

TESTING THE LIMITS OF THE INTERNATIONAL LEGAL REGIME FOR REFUGEES: THE EUROPEAN CASE

ABSTRACT: Europe is dealing with the largest wave of refugee seekers that the continent has seen since World War II. The European Union has adopted measures to adjust its common policy to the new reality, measures that would be in line with the international legal regime for the protection of refugees. Their implementation has faced resistance on the part of some Member States, especially the countries of the Visegrad Group. The object of this study is to examine to what extent these countries can, in situations of extraordinary flows of refugees and economic migrants to States that participate in an area of free movement of persons, adopt restrictive policies of ingress and permanence in their territory, without affecting its compliance with the refugee protection regime and the human rights regime.

KEYWORDS: REFUGEES. EUROPEAN UNION. VISEGRAD GROUP. HUMAN RIGHTS.

---

<sup>3</sup>Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

SOUZA, I. M. Lobo de; ATHAYDE FILHO, Péricles Filgueiras de. Testando os limites do regime jurídico internacional dos refugiados: o caso europeu. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 220, p. 173-196, out./dez. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril\\_v55\\_n220\\_p173](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p173)>.

(APA)

Souza, I. M. L. de, & Athayde, P. F. de, F<sup>o</sup>. (2018). Testando os limites do regime jurídico internacional dos refugiados: o caso europeu. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(220), 173-196. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril\\_v55\\_n220\\_p173](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p173)

## Referências

ABOUT HUNGARY. Hungary builds new border fence. *About Hungary*, [S.l.], Oct. 26, 2016a. Disponível em: <<http://abouthungary.hu/news-in-brief/hungary-builds-new-border-fence/>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Hungary funds its own border fences, NOT the EU. *About Hungary*, [S.l.], Nov. 16, 2016b. Disponível em: <<http://abouthungary.hu/news-in-brief/hungary-funds-its-own-border-fences-not-the-eu/>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 fev. 1991.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação cível originária n. 3.121/RR. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 25 set. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CAMPBELL, John R. Asylum v. sovereignty in the 21<sup>st</sup> century: how nation-states breach international law to block access to asylum. *International Journal of Migration and Border Studies*, Toronto, v. 2, n. 1, p. 24-39, 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. Santiago: Jurídica de Chile, 2001.

CEPIK, Marco. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e consequências políticas. *Security and Defense Studies Review*, Washington, DC, v. 1, p. 1-19, 2001. Disponível em: <[http://professor.ufrgs.br/marcocepi/files/cepi\\_k\\_-\\_2001\\_-\\_seg\\_nac\\_e\\_seg\\_hum\\_-\\_sec\\_and\\_def\\_review.pdf](http://professor.ufrgs.br/marcocepi/files/cepi_k_-_2001_-_seg_nac_e_seg_hum_-_sec_and_def_review.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CZECH REPUBLIC. Parliament. Resolution No. 308, of 22 September 2016. *Parliament of the Czech Republic*, Prague, 22 Sept. 2016. Disponível em: <[www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/parlements\\_nationaux/com/2016/0271/CZ\\_CHAMBER\\_CONT1-COM\(2016\)0271\(SUM\)\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0271/CZ_CHAMBER_CONT1-COM(2016)0271(SUM)_EN.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

EUROPEAN UNION. *European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe, [1950]. Disponível em: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities. *Official Journal of the European Union*, Brussels, n. C254, p. 1-12, 19 Aug. 1997. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Council Regulation No. 343, of 18 February 2003. Establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. *Official Journal of the European Union*, Brussels, n. L50, p. 1-10, 25 Feb. 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on regional protection programmes. *European Commission*, Brussels, 1<sup>st</sup> Sept. 2005. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0388&from=EN>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union: protocols: declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007. *Official Journal of the European Union*, Brussels, n. C326, 26 Oct. 2012. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council, of the 26 June 2013. Establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). *Official Journal of the European Union*, Brussels, n. L180, p. 31-59, 29 June 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Commission. Proposal for a Council decision No. 451. Establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary. *European Commission*, Brussels, p. 1-27, 9 Sept. 2015a. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal\\_for\\_council\\_decision\\_establishing\\_provisional\\_measures\\_in\\_the\\_area\\_of\\_international\\_protection\\_for\\_it\\_gr\\_and\\_hu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_council_decision_establishing_provisional_measures_in_the_area_of_international_protection_for_it_gr_and_hu_en.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Commission. Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council No. 450. Establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) n° 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State... *European Commission*, Brussels, p. 1-23, 9 Sept. 2015b. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-450-EN-F1-1.PDF>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Council decision No. 1.523, of 14 September 2015. Establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece. *Official Journal of the European Union*, Brussels, n. L239, p. 146-156, 15 Sept. 2015c. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Court of Human Rights. Case of Nabil et al. v. Hungary: application No. 62.116/12. *European Court of Human Rights*, Strasbourg, 22 Sept. 2015d. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157392>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Council decision No. 1.601, of 22 September 2015. Establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. *Official Journal of the European Union*, Brussels, n. L248, p. 80-94, 24 Sept. 2015e. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Commission. Questions & answers: reforming the common European asylum system. *European Commission*, Brussels, 4 May 2016a. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1621\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_it.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Court of Human Rights. Case of O. M. v. Hungary: application No. 9.912/15. *European Court of Human Rights*, Strasbourg, 5 July 2016b. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164466>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Commission. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council No. 270. Establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). *European Commission*, Brussels, p. 1-113, 21 Aug. 2016c. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-270-F2-EN-MAIN-PART-1.PDF>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Court of Human Rights. Case of Ilias and Ahmed v. Hungary: application No. 47.287/15. *European Court of Human Rights*, Strasbourg, 14 Mar. 2017a. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172091>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Commission. Relocation: commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland. *European Commission*, Brussels, 14 June 2017b. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1607\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Court of Justice. Cases No. C-643/15 and C-647/15. Applicant: Slovak Republic; Hungary. Defendant: Council of the European Union. *Court of Justice of the European Union*, Luxembourg City, 6 Sept. 2017c. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd0dcd60cea51f4e16a5a7fc861407ffe6.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyOaxb0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=472501>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Asylum statistics. *Statistics Explained*, Luxembourg, 16 Mar. 2018a. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics#Asylum\\_applicants](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Asylum_applicants)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. European Commission. Common European asylum system. *European Commission*, Brussels, Nov. 2018b. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in international law*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007.

GOODWIN-GILL, Guy S. The international law of refugee protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. (Org.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2014. cap. 3.

HUMAN RIGHTS WATCH. EU policies put refugees at risk: an agenda to restore protection. *Human Rights Watch*, New York, Nov. 23, 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

HUNGARY. Brussels must be stopped. *Cabinet Office of the Prime Minister*, Budapest, Aug. 1<sup>st</sup>, 2016. Disponível em: <<http://www.kormany.hu/en/cabinet-office-of-the-prime-minister/news/brussels-must-be-stopped>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

IVANOVA, Diana. Migrant crisis: a main priority for the fifth polish presidency of the Visegrád Group. In: INTERNATIONAL CONFERENCE KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION, 24., 2018, Blagoevgrad. *Anais...* Berlin: De Gruyter, 2018. p. 35-39. Disponível em: <<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/kbo.2018.24.issue-2/kbo-2018-0089/kbo-2018-0089.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplicacao-C3%A7-C3%A3o-no-Ordenamento-Jur-C3%ADdico-Brasileiro.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

KAUNERT, Christian; LÉONARD, Sarah. The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards supranational governance in a common area of protection?. *Refugee Survey Quarterly*, Oxford, UK, v. 31, n. 4, p. 1-20, 2012. Disponível em: <<https://academic.oup.com/rsq/article/31/4/1/1572616>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

KUMIN, Judith. Protection of, or protection from, refugees?. *Refugees Magazine*, [S.l.], n. 101, 1<sup>st</sup> Sept. 1995. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b543d444/refugees-magazine-issue-101-asylum-europe-protection-protection-refugees.html>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (Ed.). *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003. p. 87-177. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/470a33af0.html>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

LEGOMSKY, Stephen H. Secondary refugee movements and the return of asylum seekers to third countries: the meaning of effective protection. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, UK, v. 15, n. 4, p. 567-677, Oct. 2003. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ijrl/article/15/4/567/1523761>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

LÖW, Neva Natalie. *Migration and unemployment in the cases of Germany, France, Italy and Sweden: a trade union perspective*. 2017. 87 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/325398/1/Loew\\_Neva%20Natalie\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/325398/1/Loew_Neva%20Natalie_M.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

MENDES, Sara Ribeiro. *A cláusula de soberania do regulamento Dublin III à luz do princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros da União Europeia*. 2017. 96 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2017. Disponível em: <[https://run.unl.pt/bitstream/10362/20441/1/Mendes\\_2017.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/20441/1/Mendes_2017.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2018.

NAGY, Boldizsár. Sharing the responsibility or shifting the focus?: the responses of the EU and the Visegrad countries to the post-2015 arrival of migrants and refugees. *Central European University*, Budapest, n. 17, p. 1-20, May 2017. Disponível em: <[http://www.iai.it/sites/default/files/gte\\_wp\\_17.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_17.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2018.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S.l.], v. 7, n. 7, p. 51-68, jul. 2016. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94/95>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

PEW RESEARCH CENTER. Still in limbo: about a million asylum seekers await word on whether they can call Europe home. *Pew Research Center*, Washington, DC, Sept. 20, 2017. Disponível em: <<http://www.pewglobal.org/2017/09/20/a-million-asylum-seekers-await-word-on-whether-they-can-call-europe-home/#fn-38866-1>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Org.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27-64.

POLAND. Polish Parliament. Opinion No. 13 of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland. *Interparliamentary EU Information Exchange: IPEX*, [S.l.], Sept. 2016. Disponível em: <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20160133/plsej.do>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

ROOTS, Lehte. Burden sharing and Dublin rules: challenges of relocation of asylum seekers. *Athens Journal of Law*, Athens, v. 3, n. 1, p. 5-19, Jan. 2017. Disponível em: <<https://www.athensjournals.gr/law/2017-3-1-1-Roots.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

SIDORENKO, Olga Ferguson. The common european asylum system: background, current state of affairs, future direction. *Human Rights Law Review*, Oxford, UK, v. 8, n. 4, p. 731-733, Jan. 2008.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de outubro de 1999: conclusões da presidência. *European Parliament*, Londres, 1999. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm)>. Acesso em: 6 nov. 2018.

UNITED KINGDOM. House of Lords. Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, ex parte European Roma Rights Centre et al. *Judicial Committee*, London, n. UKHL 55, p. 1-70, 9 Dec. 2004. Disponível em: <[http://www.refworld.org/cases,GBR\\_HL,41c17ebf4.html](http://www.refworld.org/cases,GBR_HL,41c17ebf4.html)>. Acesso em: 5 nov. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly. Universal Declaration of Human Rights (1948). *United Nations*, [S.l.], 10 Dec. 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. General Assembly. Declaration on Territorial Asylum (1967). *United Nations*, [S.l.], 14 Dec. 1967. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2312\(XXII\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2312(XXII))>. Acesso em: 5 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. High Commissioner for Refugees. *Commentary on the Refugee Convention 1951: articles 2-11, 13-37*. Geneva: UNHCR, 1997. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. High Commissioner for Refugees. *Guidelines on international protection*. Geneva: UNHCR, 2002-. [No. 1-12]. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/search?page=search&skip=0&docid=&cid=49aea93ae2&comid=4a29211b3&querysi=international%20protection%20Guidelines&searchin=title&sort=relevance>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. High Commissioner for Refugees. *Convention and protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva: UNHCR, 2010a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. High Commissioner for Refugees. *No entry!:* a review of UNHCR's response to border closures in situations of mass refugee influx. Geneva: UNHCR, 2010b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/evalreports/4c207bd59/entry-review-unhcrs-response-border-closures-situations-mass-refugee-influx.html>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. High Commissioner for Refugees. *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: UNHCR, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. High Commissioner for Refugees. *Hungary as a country of asylum: observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016*. Geneva: UNHCR, 2016. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/57319d514.html>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

UNITED STATES. Supreme Court. Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service et al. v. Haitian Centers Council et al. No. 92-344. *Supreme Court*, Washington, DC, June 21, 1993. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/155/case.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

VELLUTI, Samantha. Who has the right to have rights?: the judgments of the CJEU and the ECtHR as building blocks for a European “ius commune” in asylum law. In: MORANO-FOADI, Sonia; VICKERS, Lucy (Ed.). *Fundamental rights in the EU: a matter for two courts*. Oxford, UK: Hart, 2015. p. 131-149. (Modern Studies in Europe Law).

VISEGRAD GROUP. Joint statement of V4 interior ministers on the establishment of the migration crisis response mechanism. *Visegrad Group*, Warsaw, Nov. 21, 2016a. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-v4>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Joint statement of the heads of governments of the V4 countries. *Visegrad Group*, Brussels, Dec. 15, 2016b. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-statement-of-the-161215-1>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Joint statement by the prime ministers of V4 countries on migration. *V4 Connects*, Budapest, 19 July 2017a. Disponível em: <<http://v4.gov.hu/download/8/9b/d1000/20170719-visegrad-prime-ministers-declaration-on-migration.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministerial Meeting. Joint declaration of ministers. *V4 Connects*, Budapest, 5 Oct. 2017b. Disponível em: <[http://v4.gov.hu/download/0/41/f1000/171005\\_1300\\_V4%20Joint%20Declaration%20EN\\_REV\\_CZ\\_SK\\_PL\\_FINAL.pdf](http://v4.gov.hu/download/0/41/f1000/171005_1300_V4%20Joint%20Declaration%20EN_REV_CZ_SK_PL_FINAL.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018.

WEIS, Paul. Human rights and refugees. *International Migration*, Ottawa, v. 10, n. 1-2, p. 20-37, Jan./Apr. 1972.

WENDEL, Mattias. The refugee crisis and the executive: on the limits of administrative discretion in the Common European Asylum System. *German Law Journal*, Frankfurt am Main, v. 17, n. 6, p. 1.005-1.032, 2016. Disponível em: <[https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/58345a0af5e2313c9c853665/1479825931733/06+PDF\\_Vol\\_17\\_No\\_06\\_Wendel\\_Final.pdf](https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/58345a0af5e2313c9c853665/1479825931733/06+PDF_Vol_17_No_06_Wendel_Final.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018.