

**OS REFUGIADOS SÍRIOS E O ACORDO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A TURQUIA**Harley Enoque Viana de Oliveira¹**Resumo**

A União Europeia é comumente apontada como um modelo de proteção à justiça e aos valores democráticos, assim como de respeito ao direito internacional. Contudo, ao se pensar em uma proteção integral dos refugiados, há várias dúvidas quanto à forma utilizada para lidar com o fluxo migratório dos refugiados sírios ao continente Europeu. Este artigo pretende analisar essa situação e verificar em quais aspectos a acolhida desses refugiados deve ser alterada, a fim de que obtenham a proteção integral, assim como analisar algumas consequências do acordo firmado entre a União Europeia e a Turquia.

Palavras-chave: Refúgio. Refugiados sírios. União Europeia. Direito internacional. Turquia.

THE SYRIAN REFUGEES AND THE AGREEMENT BETWEEN EUROPEAN UNION AND TURKEY**Abstract**

European Union is supposed to be pointed as a model of protection of the justice and democratic value, as respect of international law. However, when is a matter of full protection of refugees, there are several doubts concerning the way the country deals with the migratory flow of Syrian refugees to the European continent. This article aims to analyze about the situation and realize in which aspects the reception of these refugees should be amended in order to get full protection as analyze some consequences of the agreement between with European Union and Turkey.

Keywords: Refugee. Syrian refugees. European Union. International law. Turkey.

1. Introdução

A proteção dos refugiados é contemporânea ao início da construção moderna da estrutura jurídica e institucional para a proteção de direitos humanos. Até o início do século passado, entendia-se que a maior ameaça para o respeito dos seres humanos e de seus direitos básicos residia nas situações de conflito militar e de distúrbio político. Dessa forma, para

¹ Graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Especialização em Direito pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE), Pós-Graduação lato sensu em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Advogado.



amparar as pessoas ameaçadas por essas situações especiais, concebeu-se três vertentes de proteção internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Humanitário (para as situações de guerra e conflitos armados) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR, para pessoas ameaçadas em razão de ameaça do poder político).

Diante dessa concepção antiga e com a memória recente dos horrores da Segunda Guerra Mundial, foi assinada pelos países com compromisso humanitário a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, que definiu “refugiado” como a pessoa que *“devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar”*. Posteriormente, o Protocolo sobre o Estatuto dos refugiados de 1967 ampliou essa definição de refugiado para qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção e para qualquer acontecimento ocorrido sem limitação temporal.

A mencionada “perseguição”, restringia a qualificação de refugiado ao indivíduo que esteja fugindo de seu país pela perseguição causada por qualquer motivo (político, religioso, etnia, raça etc.). O que justificou, no contexto histórico da Convenção de 1951, tal definição foi a associação entre conflitos sociais, políticos, militares e religiosos e a violação de direitos humanos. Pressupuseram os elaboradores do texto da convenção que, nesses conflitos que geram “perseguição”, podem ocorrer “crises humanitárias” (ou seja, violação maciça de direitos humanos básicos) que demandam a solidariedade entre os povos a fim de receber e amparar as vítimas de tais crises.

Assim, parece bastante claro que o espírito da convenção para a proteção dos refugiados não foi espancar a “perseguição” propriamente dita, mas sim amparar seres humanos que são vítimas da crise humanitária decorrente de tal violação. O foco, assim, sempre foi a crise humanitária, sendo a perseguição de qualquer natureza meramente a causa da crise de efetivação de direitos humanos básicos que se quis superar. Neste sentido, Souza Del’olmo (DEL’OLMO, 2009, p. 276):

A Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 1951, conceituou refugiado como pessoa que, temendo ser



perseguida em seu país por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, dele se afasta e a ele evita retornar, perdendo a proteção do mesmo Estado.

Mais recentemente ocorreu um grande avanço ocorrido por meio da Declaração de Cartagena (1984), na qual a definição de Refugiado foi novamente estendida:

“Terceira - (...)Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido de seus países por que **sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública**”.

O refugiado é, assim, um estrangeiro em situação de risco que deixou seu país por motivo de perseguição ou devido à situação local de maciça e grave violação de direitos humanos. Em situação análoga a do refugiado encontra-se o asilado, aquele estrangeiro que obtém o asilo no país de acolhida, em virtude de perseguição causada por suas opiniões políticas no país de origem².

Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo em tal fato a sua principal semelhança, traduzida por meio do caráter humanitário de ambos. (LYRA JUBILUT, 2007, p. 43).

O mais recente Relatório Tendências Globais (Global Trends) do Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para Refugiados³, divulgado em 20/06/2016, revelou um claro crescimento no número de pessoas forçadas a deixar suas casas, apontando que atualmente existem 65,5 milhões de pessoas deslocadas no mundo inteiro somente em virtude de guerras,

² A definição do Professor Celso D. de Albuquerque Mello (2004) indica que refugiados são “as pessoas que gozam de asilo territorial. A Convenção de 1951, que estabeleceu o estatuto dos refugiados, define-os”. (p. 1093). Pode-se acrescentar – indica o saudoso mestre – “que no continente americano o conceito de refugiado é mais amplo do que o de asilado territorial. Assim sendo todo asilado territorial é refugiado, mas nem todo refugiado é asilado territorial”, guardando uma relação de gênero e espécie. Asilo é gênero, do qual são espécies: o asilo diplomático ou asilo em sentido estrito e o asilo territorial ou refúgio. (p. 1095). No mesmo sentido, Liliana Jubilut (2007) apresenta excelente quadro comparativo entre as duas espécies de asilo, sob o enfoque do ordenamento jurídico brasileiro (p. 49).

³ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.



conflitos e perseguições em comparação com os 51,2 milhões registrados no final de 2013 e os 37,5 milhões verificados há uma década.

Cerca de 54 por cento dos refugiados do mundo tem vivido no exílio há mais de cinco anos, muitas vezes sem liberdade de movimento ou o direito ao trabalho. Para esses refugiados, a duração média do exílio é de cerca de 17 anos. Um longo tempo para esperar por uma solução de reintegração o que, frequentemente, coloca suas vidas em espera.

O panorama do fluxo migratório sírio é de conteúdo complexo. Primeiro, os fatores de ordem bélica, política e social que motivaram a saída dos refugiados da Síria. Em segundo lugar, os sírios representam hoje o maior grupo de refugiados com mais de dez milhões de pessoas. Além disso, a barreira linguística impõe-se (o idioma oficial da Síria é o árabe), não somente para o adulto, mas também para a criança síria, prejudicando o aprendizado e a inserção cultural.

Um número crescente de refugiados sírios tem decidido imigrar para o Brasil, atingindo, em 2015, duas mil pessoas. E, embora seja um número bem inferior ao grupo de um milhão de pessoas que decidiu imigrar para a Europa no mesmo período, o governo brasileiro não compreendeu o fato de que os refugiados não são apenas um desafio humanitário, mas também uma oportunidade de desenvolvimento. Uma oportunidade, pois beneficiam a sociedade de acolhimento, na medida em que eles podem compensar a escassez de mão de obra em vários níveis e trazem consigo ideias e métodos que podem estimular a criatividade e a inovação.

2. O refúgio e o asilo na União Europeia

2.1. Normas de direito comunitário

Considerando a necessidade de garantir a prestação de ajuda humanitária àqueles indivíduos que tenham sido obrigados a abandonar seus países em razão de perseguição estatal ou em casos nos quais o estado não mais conseguiu protegê-los de ameaças perpetradas por terceiros, garantindo, inclusive, suas liberdades e direitos fundamentais desses indivíduos, os Estados firmaram, em 1951, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

O ponto de partida para a análise dos pedidos de asilo e refúgio na Europa, portanto, é a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967, que já foram em grande medida integrados no direito da União Europeia através da Diretiva Estatuto de



Refugiado (2011/95/UE). A Convenção de Genebra de 1951 é o tratado que versa especificamente sobre os direitos dos refugiados.

Segundo o texto legal, a concessão do status de refugiado ocorre em função do reconhecimento de que um indivíduo poderá ser perseguido em seu país de origem ou residência habitual em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou por pertencer a determinado grupo social. Ainda que a Diretiva disponha que o reconhecimento dessas condições deve ser determinado no caso concreto, houve o estabelecimento de hipóteses nas quais o indivíduo teria excluído o status de refugiado. Assim, o estrangeiro não poderá se beneficiar do status de refugiado quando já esteja sendo diretamente assistido pelas Nações Unidas ou quando as autoridades locais considerem que este já possui os mesmos direitos que os nacionais do país hospedeiro.

O princípio da não repulsão é a pedra angular da proteção dos refugiados, o qual significa que estes não devem ser obrigados a regressar a um país onde tem motivos para recear perseguições. Ele é aplicável quer ao regresso ao país de origem quer ao regresso a qualquer país onde o refugiado tenha de enfrentar perseguições. Todos os Estados membros da UE e do Conselho da Europa são partes na Convenção de Genebra de 1951. No entanto, aqui surge um detalhe importantíssimo: a Turquia só aplica a Convenção aos refugiados provenientes da Europa⁴.

Por outro lado, o estrangeiro ou apátrida será excluído da qualidade de refugiado quando sobre ele existam suspeitas graves de prática de crimes contra a paz, crimes de guerra ou contra a humanidade, de prática de crime comum de natureza grave fora do território do país hospedeiro e antes da admissão como refugiado ou de prática de crimes contrários aos princípios e propósitos da Organização das Nações Unidas (ONU), enunciados nos artigos 1º e 2º da Carta da ONU. Nos termos da Diretiva, poderão ser considerados crimes comuns os atos cruéis ou desumanos ainda que praticados com objetivo político.

Em matéria de direito comunitário, está estabelecido no artigo 78.º do TFUE que a União deve adotar uma política em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária destinada a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo e com os outros tratados pertinentes, como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), a

⁴ A Turquia mantém uma reserva geográfica ao abrigo do artigo 1º, ponto b, da Convenção, que restringe as suas obrigações às pessoas desenraizadas por acontecimentos que tenham lugar na Europa.



Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (CCT).

As medidas do acervo da União Europeia em matéria de asilo foram adotadas no âmbito desta política, incluindo o Regulamento de Dublin (Regulamento (UE) n° 604/2013), a Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE), a Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE) e a Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE). Todos estes instrumentos já sofreram alterações. A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido não estão ou apenas estão parcialmente vinculados pelo acervo da União no domínio do asilo.

A Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/EU), revista em 2011, introduziu no direito da UE um conjunto de normas comuns relativas às condições que as pessoas devem preencher para beneficiarem do estatuto de refugiado ou de proteção internacional. Estas incluem os direitos e deveres que essa proteção implica, sendo a não repulsão um dos seus elementos fundamentais ao abrigo do artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951. No entanto, nem o artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951 nem os artigos 17.º e 21.º da Diretiva Estatuto de Refugiado proíbem, em absoluto, tal repulsão. Os ditos artigos permitem que um refugiado seja afastado em circunstâncias muito excepcionais, nomeadamente quando constitua um perigo para a segurança do Estado de acolhimento ou quando, depois de ter cometido um crime grave, seja perigoso para a comunidade.

O artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garante o direito de asilo, o que inclui a observância do princípio da não repulsão. O artigo 19.º dispõe que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes. A Anotação do artigo 19.º da Carta afirma que o seu n° 2 incorpora a jurisprudência relevante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) relativa ao artigo 3.º da CEDH.

Como tal, qualquer forma de afastamento ao abrigo da Diretiva Regresso (2008/115/CE) ou a transferência de uma pessoa para outro Estado-Membro da UE ao abrigo do Regulamento de Dublin devem estar conformes com o direito de asilo e com o princípio da não repulsão.

Os artigos 2.º e 3.º da CEDH são muito importantes, pois proíbem em absoluto o regresso forçado de qualquer pessoa que, em consequência do mesmo, fique confrontada com um risco real de sofrer um tratamento contrário a qualquer dessas disposições. Esse risco é



diferente do risco de perseguição baseado num dos motivos referidos na Convenção de Genebra de 1951. Consagrando, assim, um dos valores fundamentais de uma sociedade democrática e proibindo absolutamente a tortura, as penas, tratamentos desumanos ou degradantes, independentemente do comportamento da vítima, mesmo que se trate de alguém indesejável ou perigoso. Nos termos do artigo 3.º, um Estado é responsabilizado quando efetua uma expulsão em que tenham sido apresentadas razões substantivas para crer que a pessoa em causa estava confrontada com um risco real de ser sujeita a tortura ou penas ou tratamentos desumanos e degradantes no país para o qual foi expulsa.

2.2. O processamento do pedido

Preliminarmente, é importante ressaltar que os requerentes de asilo e refúgio são autorizados a permanecer num Estado-Membro até à pronúncia de uma decisão sobre o seu pedido (artigo 9.º). Podem fazer-se exceções ao direito de permanência no caso de certos pedidos repetidos (artigos 9.º, n.º 2, e 41.º) e nos casos de extradição. A extradição ao abrigo da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu tem as suas próprias garantias processuais.

É necessário conceder aos requerentes uma entrevista pessoal (artigos 14.º e 15.º da Diretiva Procedimentos de Asilo). A entrevista deve realizar-se em condições que garantam a confidencialidade e, em princípio, sem a presença de familiares do requerente. Deve ser efetuada por uma pessoa competente para atender às circunstâncias em que o pedido é feito, incluindo a origem cultural, o gênero, a orientação sexual, a identidade de gênero ou a vulnerabilidade do requerente.

O respectivo relatório escrito deve ser elaborado e disponibilizado ao requerente (artigo 17.º). Os Estados-Membros devem proporcionar ao requerente a oportunidade de fazer observações sobre o relatório antes de o órgão de decisão se pronunciar sobre o pedido (artigo 17, n.º 3). Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, alínea e, da diretiva revista, as entrevistas a menores devem ser conduzidas de forma adequada. Os menores não acompanhados têm garantias específicas, incluindo o direito a um representante (artigo 25.º). Os superiores interesses do menor devem ser primordialmente considerados (artigo 25.º, n.º 6).

A apreciação dos pedidos deve cumprir os requisitos processuais da Diretiva Procedimentos de Asilo, bem como os requisitos aplicáveis à apreciação dos elementos de prova relativos aos pedidos nos termos da Diretiva Estatuto de Refugiado (artigo 4.º). Ela deve ser realizada de forma individual, objetiva e imparcial, utilizando informações atualizadas



(artigo 10.º da Diretiva Procedimentos de Asilo e artigo 4.º da Diretiva Estatuto de Refugiado). Nos termos do artigo 10.º da Diretiva Procedimentos de Asilo, os pedidos não devem ser automaticamente indeferidos pelo órgão parajudicial ou administrativo responsável pela pronúncia de decisões em primeira instância com o fundamento de não terem sido apresentados logo que possível. O artigo 12.º da Diretiva Procedimentos de Asilo dispõe que os requerentes de asilo devem ser informados acerca do procedimento a seguir e dos prazos a cumprir numa língua que compreendam ou que seja razoável presumir que compreendam; beneficiar, sempre que necessário, dos serviços de um intérprete; serem autorizados a se comunicar com o ACNUR ou com outras organizações que prestem assistência jurídica; ter acesso às provas utilizadas para tomar uma decisão sobre o seu pedido; ser avisados da decisão num prazo razoável; e ser informados da decisão numa língua que compreendam ou que seja razoável presumir que compreendem. Nos termos do artigo 13.º da diretiva os requerentes têm o dever de cooperar com as autoridades.

Os requerentes de asilo tem o direito de retirar os seus pedidos de asilo. Os procedimentos de retirada do pedido também devem cumprir requisitos de notificação, os quais incluem uma notificação por escrito (artigos 44.º e 45.º da Diretiva Procedimentos de Asilo). Quando houver motivos razoáveis para considerar que o requerente retirou tacitamente o seu pedido ou dele desistiu, os pedidos podem ser tratados como tendo sido objeto de retirada ou desistência, mas é necessário que o Estado profira uma decisão de pôr termo à apreciação ou de indeferimento do pedido (artigos 27.º e 28.º da Diretiva Procedimentos de Asilo).

As decisões sobre os pedidos de asilo devem ser tomadas pelo órgão de decisão responsável o mais rapidamente possível e nunca num prazo superior a seis meses, salvo nas circunstâncias enumeradas no artigo 31.º, n. 3 e 4 da Diretiva Procedimentos de Asilo, em que a avaliação pode ser prorrogada por um prazo máximo de 21 meses. Caso não seja possível proferir as decisões no prazo de seis meses, o requerente deve ser informado do atraso ou receber, a seu pedido, informações sobre o prazo no qual é de prever que seja proferida uma decisão (artigo 31.º, nº 6). As garantias fundamentais estabelecidas no Capítulo II da diretiva devem ser respeitadas durante a apreciação do pedido. As decisões devem ser proferidas por escrito e indicar as possibilidades de recurso (artigo 11.º da diretiva).

Nos termos do artigo 33.º da Diretiva Procedimentos de Asilo, os Estados-Membros não são obrigados a analisar os pedidos não admissíveis, como por exemplo os pedidos repetidos em que não existam elementos novos ou em que outro país que não um Estado-



Membro da UE seja considerado um país terceiro seguro para o requerente. É necessário realizar a entrevista pessoal, exceto nos casos de pedidos repetidos não admissíveis (artigo 34.º)

Além disso, o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece o direito à ação e a um tribunal imparcial. O primeiro parágrafo desse artigo baseia-se no artigo 13.º da CEDH, que garante o direito a um recurso efetivo perante uma instância nacional.

Contudo, a Carta dos Direitos Fundamentais obriga a que esse recurso seja julgado por um tribunal, enquanto o artigo 13.º da CEDH apenas exige um recurso perante uma instância nacional. O segundo parágrafo do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais baseia-se no artigo 6.º da CEDH, que garante o direito a um julgamento justo, mas somente em relação à determinação dos direitos e obrigações de caráter civil, ou a uma acusação em matéria penal. Esta disposição impediu a aplicação do artigo 6.º da CEDH aos casos de imigração e asilo, uma vez que estes não envolvem a determinação de um direito ou obrigação de caráter civil. O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE não estabelece tal distinção.

O artigo 46.º da Diretiva Procedimentos de Asilo prevê o direito a um recurso efetivo da decisão sobre um pedido de proteção internacional, da recusa de reabertura da apreciação de um pedido após o termo dessa apreciação e da decisão de retirar a proteção internacional. O recurso deve incluir uma análise exaustiva e *ex-nunc* da matéria de facto e de direito. Os prazos não podem tornar a apresentação de um recurso impossível ou excessivamente difícil.

O artigo 6.º da Convenção garante o direito a um julgamento equitativo por um tribunal, mas esta disposição tem sido declarada inaplicável em casos de asilo e imigração. É o artigo 13.º que se aplica nesses casos e garante o direito a um recurso efetivo perante uma instância nacional. Outros direitos consagrados na Convenção, incluindo o artigo 3.º da CEDH, podem ser conjugados com o artigo 13.º.

Também tem sido considerado o direito à vida privada e familiar, garantido pelo artigo 8.º da CEDH, além de garantias processuais inerentes. Por sua vez, a proibição da arbitrariedade inerente a todos os direitos da Convenção é frequentemente utilizada para proporcionar garantias importantes nos casos de asilo ou imigração.

3. O acordo entre a União Europeia e a Turquia

Em 15 de outubro, a Comissão Europeia concluiu um acordo com a Turquia sobre um plano de ação conjunto para intensificar a cooperação em matéria de gestão das migrações,



num esforço coordenado para enfrentar a crise dos refugiados. O plano de ação conjunto foi lançado na reunião UE-Turquia de 29 de novembro de 2015 e, na sequência da sua reunião com o Primeiro-Ministro Ahmet Davutoğlu, em 7 de março de 2016, os Chefes de Estado ou de Governo da União Europeia acolheram favoravelmente as propostas adicionais apresentadas pela Turquia para abordar a questão da migração.

A União Europeia se comprometeu no pagamento de 6 (seis) bilhões de dólares à Turquia, na aceleração da liberação de vistos para os cidadãos turcos que desejem viajar ao continente e na necessária aceitação dos migrantes que estejam aptos a pedir asilo no bloco europeu e se encontrem na Turquia. Em troca, a Turquia se comprometeu em aceitar o retorno dos refugiados sírios que estavam na Grécia.

Diante disso, as consequências do presente acordo devem ser analisadas sob dois enfoques: a) a expulsão coletiva; b) a segurança dos refugiados sírios; c) a situação dos refugiados na Turquia.

3.1. A Expulsão Coletiva

É evidente que os Estados têm o direito, segundo normas de direito internacional bem estabelecidas e sob reserva das obrigações que lhes incumbem por força dos tratados, incluindo a CEDH, de controlar a entrada, a residência e a expulsão de estrangeiros. No entanto, existe uma vasta jurisprudência sobre as circunstâncias em que os direitos qualificados podem funcionar como uma barreira à expulsão.

As expulsões coletivas são proibidas tanto pelo direito da UE como pela CEDH. Entende-se por expulsão coletiva qualquer medida que force as pessoas a abandonarem um território ou um país em grupo, e em que essa decisão não tenha sido baseada numa análise razoável e objetiva do caso específico de cada pessoa⁵.

As expulsões coletivas são contrárias ao artigo 78.º do TFUE, o qual exige que o acervo em matéria de asilo esteja em conformidade com os outros tratados pertinentes, ao artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e ao artigo 4.º do Protocolo nº 4 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos que proíbe as expulsões coletivas, abaixo descritos:

Artigo 19.º (Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição):

⁵ Collective expulsions, Factsheet. Disponível em www.echr.coe.int seção Press/Factsheets/Expulsion. Acesso em 3 de março de 2017.



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.

Artigo 4.º (Proibição de expulsão coletiva de estrangeiros):

1. São proibidas as expulsões coletivas.

Neste sentido, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) no processo *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*⁶, no qual as autoridades italianas, ao repelirem um barco cheio de potenciais requerentes de asilo, violaram o artigo 4.º do Protocolo nº 4. O Tribunal declarou que a proibição da expulsão também era aplicável às medidas tomadas em alto mar. O TEDH examinou as disposições do direito internacional e da UE relativas às intervenções no mar e aos deveres das guardas costeiras e dos navios embandeirados, incluindo em águas internacionais onde o Estado ainda tinha jurisdição, na aceção do artigo 1.º da CEDH.

As expulsões coletivas também são contrárias à ESC e ao seu artigo 19.º, nº 8, relativo às garantias contra a expulsão. Neste sentido, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) no processo *European Roma and Travellers Forum c. França*⁷, no qual o CEDS considerou que as decisões administrativas tomadas durante o período em apreço, que ordenavam que os ciganos originários da Romênia e da Bulgária saíssem do território francês onde residiam eram incompatíveis com a ESC, na medida em que as decisões não se basearam numa análise das circunstâncias pessoais dos ciganos, não respeitaram o princípio da proporcionalidade, e ao tomarem como alvo a comunidade cigana no seu conjunto, tinham também um carácter discriminatório. O Comitê concluiu que esta situação constituía uma violação do artigo relativo à não discriminação, conjugado com o artigo 19.º, nº 8, da ESC.

3.2. A necessária segurança dos refugiados sírios

⁶ TEDH, *Hirsi Jamaa e outros c. Itália* [GS], nº 27765/09, 23 de fevereiro de 2012.

⁷ CEDS, *European Roma and Travellers Forum c. França*, Queixa nº 64/2011, méritos, 24 de janeiro de 2012.



Preliminarmente, é importante ressaltar que o direito comunitário na União Europeia permite que um Estado-Membro da União, por motivos de proteção internacional, obrigue um requerente a regressar a outro país para efeitos de análise do seu pedido, desde que esse país seja considerado seguro e se respeitem certas garantias.

Há duas situações que presumem a existência de segurança em outro país. A primeira é que um país pode ser considerado seguro se preencher um conjunto de requisitos enumerados na Diretiva Procedimentos de Asilo (artigo 38.º). Entre eles figura o de que o requerente de asilo deve ser autorizado a entrar no assim denominado país terceiro seguro, bem como ter a possibilidade de pedir proteção e, caso se considere que necessita de proteção internacional, de ser tratado em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951. É particularmente importante que os Estados garantam que as pessoas forçadas a regressar não serão subsequentemente repelidas para um país inseguro.

A segunda presunção diz respeito aos Estados que aplicam o Regulamento de Dublin (Regulamento (UE) n.º 604/2013), no qual devem assegurar que as pessoas não são obrigadas a regressar a Estados-Membros da UE cujos sistemas de asilo e acolhimento sofram de falhas sistêmicas. Em determinados casos que suscitem violações graves da Carta dos Direitos Fundamentais, esta obrigação pode fazer com que os Estados tenham de apreciar um pedido, mesmo que não seja da sua responsabilidade fazê-lo.

3.3. A situação dos refugiados na Turquia

A cada ano chegam à Turquia milhões de pessoas procedentes de mais de 40 países que solicitam asilo refúgio. Os solicitantes de refúgio devem obter um “asilo temporário” das autoridades turcas que os permitam permanecer no país e viver em uma das 30 (trinta) cidades-satélites. O refugiado não pode residir fora dessas cidades satélites, salvo com autorização da polícia.

É interessante destacar que a Turquia, na visão de muitas organizações internacionais não governamentais e até mesmo de alguns Estados, não é um país que promove o respeito aos direitos humanos. Em 22 de abril de 2016, pouco mais de um mês depois da entrada em vigor do acordo entre Turquia e UE, a ONG Human Rights Watch publicou um relatório



denunciando o país às Nações Unidas, declarando que o governo turco tem práticas intolerantes e restritivas de liberdade à população.⁸

Mais interessante ainda é a crítica feita pela própria Comissão da União Europeia para a Turquia em novembro de 2015, apenas alguns meses antes do tratado ser firmado, onde se alega que houve um recuo do país com relação à democracia, incluindo a proteção aos direitos humanos. Este dado foi extraído de reportagem do veículo de notícias Estadão Internacional, datado de 10 de novembro de 2015, que ainda traz uma informação bastante intrigante: o relatório da Comissão Europeia “saiu algumas semanas atrasado, por Bruxelas temer que as críticas às políticas de Ancara pudessem atrapalhar as negociações de um plano de ação conjunta entre UE e Turquia para conter o fluxo de imigrantes para a Europa”.⁹

Com isso, se torna claro o primeiro grande sinal de incoerência da União Europeia entre a teoria da legislação face às suas práticas no âmbito político, que fogem do escopo normativo.

4. Conclusão

O atingimento da proteção integral dos refugiados sírios é um objetivo que deve ser perseguido por todos os países que os recebam, dentre eles os que compõem a União Europeia e a Turquia. Um atingimento que perpassa por um processo contínuo de análise e busca de aprimoramento que tem maiores chances de ser efetivada quando a integração engloba o governo, a sociedade civil e a comunidade internacional.

Embora seja perceptível que os procedimentos de processamento do asilo e do refúgio adotados pela União Europeia estejam de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967, o acordo firmado com a União Europeia possui indícios de uma expulsão coletiva dos refugiados sírios, sem a devida análise de seus pedidos de refúgio e, o mais grave, sem a garantia de sua segurança no território turco. O que, flagrantemente, infringe as normas de direito comunitário europeu, de direitos humanos e de direito internacional.

5. Bibliografia

⁸ Human Rights Watch. UN Committee against Torture: Review of Turkey. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2016/04/22/un-committee-against-torture-review-turkey>. Acesso em 25 de março de 2017.

⁹ UE critica Turquia por recuar em reformas democráticas. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,ue-critica-turquia-por-recuar-em-reformas-democraticas,1793865>. Acesso em 25 de março de 2017.



AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOU FRANCH, Valentín. **La Política Migratoria de La Unión Europea em Su Aplicación Práctica. Libertad de circulación, asilo y refugio em la Unión Europea**. Espanha, 2014, Editora Tirant lo Blanch.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos**. São Paulo. Saraiva. 1991.

DEL`OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FRIGO, Manilo. **Direito Internacional e Direito da União Europeia**. Ijuí. Unijuí. 2014.

GARCIA, Márcio Pereira Pinto. **Refugiado: o dever de solidariedade**. Em: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro. Renovar. 2001.

LYRA JUBILUT, Liliana. **O Direito Internacional dos refugiados**. 1ª. ed. Brasília: ACNUR. 2007. Editora Método

LYRA JUBILUT, Liliana. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, Elena. **El Sistema Europeo Común de Asilo a Examen. Libertad de circulación, asilo y refugio em la Unión Europea**. Espanha, 2014, Editora Tirant lo Blanch.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane. **Políticas públicas para as migrações internacionais: migrantes e refugiados**. 2. Ed. Brasília. 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados: aproximações ou**



convergências. In: _____; PEYTRIGNET Gérard ; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana:** direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. São José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Brasília, DF: ACNUR, 1996. p. 10- 59.

União Europeia. Portal da Imigração. Disponível em: <http://www.ec.europa.eu/immigration/>. Acesso em: 25 de março de 2017.

União Europeia. Portal da Migração e Política Interna da União Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/>. Acesso em: 25 de março de 2017.

União Europeia. Site do Conselho Europeu. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>. Acesso em: 25 de março de 2017.

União Europeia. Site do Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/>. Acesso em: 25 de março de 2017.

União Europeia. Comissão Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/>. Acesso em: 25 de março de 2017.

União Europeia. Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo: <https://www.easo.europa.eu/>. Acesso em: 25 de março de 2017.

União Europeia. Agência Frontex: <http://frontex.europa.eu/>. Acesso em: 25 de março de 2017.