

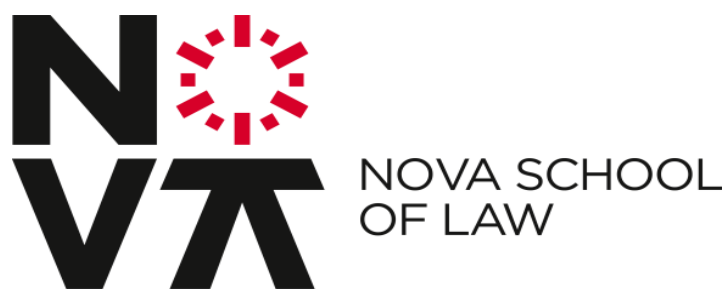
Natália Moreira Mezzomo

A POLÍTICA DE ASILO DA UNIÃO EUROPEIA: O CASO DA HUNGRIA

Dissertação com vista à obtenção do
grau de Mestre em Direito na
especialidade de Direito Internacional
e Europeu

Orientador: Doutor Francisco Pereira Coutinho, Professor da Faculdade de
Direito da Universidade Nova de Lisboa

Março 2022



Natália Moreira Mezzomo

A POLÍTICA DE ASILO DA UNIÃO EUROPEIA: O CASO DA HUNGRIA

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre em Direito na especialidade de Direito Internacional e Europeu

Orientador: Doutor Francisco Pereira Coutinho, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Março 2022

Declaração anti plágio

Declaro que o texto que apresento é da minha autoria, sendo exclusivamente responsável pelo respectivo conteúdo e citações efetuadas. Toda a utilização de contributos ou textos alheios está devidamente referenciada.



Natália Moreira Mezzomo

Lisboa, 15 de março de 2022

À minha mãe, Rejane, sem a qual eu
jamais conseguiria.

Agradecimentos

É chegado o momento, enfim, de agradecer a todos que de alguma forma contribuíram para que esta trajetória ocorresse de forma mais leve e fosse finalizada da melhor maneira possível. Primeiramente, agradeço imensamente aos meus pais, Edison e Rejane, pelo suporte constante e por sempre incentivarem a minha caminhada acadêmica. O amor e atenção de vocês me fortalece diariamente. Muito obrigada.

Agradeço também aos meus familiares, que sempre foram uma base forte para que eu pudesse alçar voo e atravessar oceanos. A saudade é uma constante que não me deixa esquecer o quanto todos são importantes na minha vida.

Aos meus amigos, o meu muito obrigada, por compreenderem algumas ausências e apoiarem nos momentos difíceis, mas também por tornarem o caminho mais alegre. Muitos exerceram o papel de família, notadamente em meio a confinamentos e isolamento social, o que certamente foi essencial neste percurso.

Agradeço ao Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, pela gentileza na orientação desta dissertação e indispensável contribuição para a realização desta tese. Agradeço, por fim, à Universidade Nova de Lisboa, pela oportunidade que me foi dada de frequentar um valioso ambiente acadêmico, sem dúvida uma experiência inesquecível.

Modo de citar

1. A primeira citação conta com os seguintes elementos: SOBRENOME, Primeiros Nomes, **Título da Obra**, Edição, Local de Publicação: Editora, Ano de Publicação. Serão acrescentados quaisquer outros elementos que se julguem convenientes. Nas citações seguintes, apenas será feita menção ao nome do autor e às primeiras palavras do título da obra.

2. As transcrições de obras estrangeiras serão realizadas em língua portuguesa, assumindo a autora a exclusiva responsabilidade pela tradução.

3. Os artigos de publicações em série serão citados do seguinte modo: SOBRENOME, Primeiros nomes, **Título do artigo**, Título da publicação em série, Volume (Número), Ano de publicação.

4. Os recursos bibliográficos obtidos através da internet serão citados através da menção do autor (ou entidade responsável pela publicação) e do título do conteúdo publicado. Na sequência, é feita menção ao *website* de internet de onde o recurso foi retirado e a respectiva data de consulta. O mesmo valerá para os artigos publicados em revistas eletrônicas.

5. A primeira citação de documentos das instituições europeias conterá: Número do Documento, “Nome” e Data. Nas citações seguintes, faremos apenas menção ao número do documento.

6. As referências jurisprudenciais serão identificadas por referência ao nome do caso, data e ao número do processo ou queixa.

7. A utilização de aspas servirá para destacar uma determinada expressão, terminologia específica, ou da nossa autoria. Os estrangeirismos e as referências jurisprudenciais surgem destacados em itálico.

8. O termo “requerente de asilo” deverá ser interpretado no sentido amplo, de modo a incluir todos os tipos de proteção internacional.

9. A presente dissertação respeita o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho, e utiliza a língua portuguesa na variação do Brasil ao longo de todo o texto.

Lista de Abreviaturas

Art.	Artigo
ACNUR	Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
Carta, CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE, Comissão	Comissão Europeia
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais
CEU	Central European University
Cf.	Conferir
Convenção	Convenção de Genebra de 1951
CPT	Comitê para a Prevenção da Tortura
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
ECRI	Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância
EUAA	Agência da União Europeia para o Asilo
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FRONTEX, Agência	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
LGBTQ	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Queer
n.	Número
p.	Página
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Op. Cit.	Opus Cit.
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
Regulamento	Regulamento de Dublin
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
UE	União Europeia

Declaração de Número de Caracteres

Declaro que o resumo da presente dissertação, incluindo espaços, ocupa um total de 1.414 caracteres na versão portuguesa e 1.453 caracteres na versão inglesa.

Declaro que a introdução, desenvolvimento e conclusão da presente dissertação, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de 149.817 caracteres.

Natália Moreira Mezzomo

Lisboa, 15 de março de 2022

Resumo

A questão da política de asilo na União Europeia tem sido alvo de numerosos estudos e discussões, em que se tenta alcançar um consenso sobre a aplicação do direito de asilo europeu de forma uniforme dentro do bloco. Neste contexto, este estudo se propõe a analisar as bases que deram origem a este direito, no âmbito internacional e europeu, relembrando os valores que foram o gatilho para a proteção destas pessoas que chegam ao território europeu necessitando de proteção internacional. Importa também compreender os fatores sociais e políticos que contornam esta questão no contexto europeu, como o crescimento do euroceticismo e a problemática expansão do populismo em países europeus, os quais apresentam forte resistência a refugiados e imigrantes de maneira geral, como ocorre na Hungria, foco principal desta análise. Destaca-se a dinâmica diferenciada dos países que contam com fronteiras externas ao Espaço Schengen e como deve haver um equilíbrio entre o princípio da solidariedade e da soberania nacional. Necessário trazer a este estudo, também, as condições de espera e acolhimento destas pessoas, as quais são manifestamente precárias, e o respeito ao princípio do *non-refoulement*. Por fim, será abordada a necessidade de redistribuição da responsabilidade de asilo na União Europeia, através de melhoras ao Regulamento de Dublin, assim como as perspectivas de mudança na política de asilo europeia.

Palavras-chave: Política de Asilo; União Europeia; Hungria; Populismo; Direitos Humanos; Crise Migratória; Proteção Internacional.

Abstract

The issue of asylum policy in the European Union has been the subject of numerous studies and discussions, in which an attempt is made to reach a consensus on the uniform application of European asylum law within the bloc. In this context, this study proposes to analyze the bases that gave rise to this right, in the international and European scope, remembering the values that were the trigger for the protection of these people who arrive in European territory in need of international protection. It is also important to understand the social and political factors that surround this issue in the European context, such as the growth of Euroscepticism and the problematic expansion of populism in European countries, which present strong resistance to refugees and immigrants in general, such as Hungary, the main focus of this analysis. The different dynamics of countries that have borders external to the Schengen Area are highlighted, as well as how there must be a balance between the principle of solidarity and national sovereignty. It is also necessary to bring to this study the conditions of waiting and reception of these people, conditions that are clearly precarious, and respect for the principle of *non-refoulement*. Finally, it will be addressed the need to redistribute the responsibility for asylum in the European Union, through improvements to the Dublin Regulation, as well as the prospects for change in European asylum policy.

Key Words: Asylum Policy; European Union; Hungary; Populism; Human Rights; Migration Crisis; International Protection.

INTRODUÇÃO

O fluxo migratório de pessoas é um fenômeno inerente à condição humana de civilização, atuando como instinto de sobrevivência na busca por um local que não ofereça riscos. Na sequência do estabelecimento de fronteiras e do surgimento do Estado, surgem também as noções de cidadão nacional e estrangeiro, ambos diretamente ligados à ideia de soberania nacional. São percepções completamente dependentes da localização onde o indivíduo se encontra em paralelo com a sua origem, ao passo que surge a ideia de um direito-dever de hospitalidade, ideia defendida por Kant ao explicar sobre o direito de um estrangeiro “não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro”¹.

A partir destes conceitos, podemos então mencionar a ideia de asilo, prática intrinsecamente humana e tão antiga quanto a própria humanidade², que basicamente consiste em um ato de proteção através do qual “um detentor de poder, dentro dos limites em que se exerce o seu poder, protege uma ou mais pessoas contra um outro poder.”³ A noção de asilo foi consagrada no Artigo 14 (1) da DUDH: “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Sendo assim, entende-se que o asilo consiste na proteção concedida através de um pedido de abrigo de um cidadão nacional de país terceiro que precisou abandonar o seu local de origem, de forma não espontânea, para que pudesse levar uma vida sem riscos constantes de perseguição como teria no Estado ou local de nacionalidade ou residência habitual.

¹ KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico**. Textos Clássicos de Filosofia. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. p. 20.

² SINHA, S. Prakash. **Asylum and International Law**. 1st edition. Springer: 1971. p. 5.

³ OLIVEIRA, Sofia. Pinto. **Sobre a dimensão extraterritorial das obrigações estaduais em matéria de proteção internacional – Reflexões motivadas pelo Parecer Consultivo do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, de 30 de maio de 2018**. Precedente Revista Jurídica, 15, Colombia: 2019. p. 81.

O próprio termo utilizado para denominar este fenômeno deriva do grego *asylon*, que significa literalmente “não estar sujeito a apreensão ou captura”⁴, ilustrando a ideia de uma proteção concedida por outro local ao sujeito que foi forçado a se retirar da sua localidade original. O conceito político deste abrigo, assim como os requisitos necessários ao direito de requisitá-lo, variam de acordo com o instrumento legal que servirá como base para tal, conforme será destrinchado mais à frente neste estudo.

Neste contexto, fala-se no âmbito internacional e europeu, ambos focados em implementar a proteção dos direitos humanos, dentre eles um dos mais básicos: a liberdade, com o qual o direito de asilo tem direta ligação. Um indivíduo não pode ser considerado livre se corre risco em seu local de origem por pertencer a determinado grupo que, naquele local, é alvo de perseguição. Com esta premissa em mente, temos os principais dispositivos internacionais que abarcam este direito, nomeadamente a Convenção de Genebra de 1951, resultado direto da reação europeia e global à Segunda Guerra Mundial, e o subsequente Protocolo de 1967. Já na esfera europeia, cita-se os recursos de proteção fornecidos pela Convenção de proteção dos direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais – a qual, apesar de não tratar especificamente deste direito de forma expressa em seu texto, traz proteções em determinados artigos e protocolos que serão aprofundados oportunamente –, o Regulamento de Dublin – o qual merece atenção e melhorias, como será tratado no decorrer desta dissertação – e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Em adição a estes dispositivos, comenta-se também a respeito das diretivas de base da UE para o Sistema Europeu Comum de Asilo, nomeadamente a Diretiva de “Qualificações”, a Diretiva de “Procedimentos” e a Diretiva de “Condições de Acolhimento”.

Os instrumentos disponíveis para a referida proteção e principalmente a sua política de implementação, no entanto, estão longe de serem uniformes.

⁴ HAILBRONNER, Kay e GOGOLIN, Jana. **Asylum, Territorial**. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford University Press: 2013. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e757?rskey=gfxVbv&result=1&prd=OPIL>. Acesso em junho de 2021.

Adentrando especificamente no contexto da União Europeia, percebe-se um desnível claro entre os próprios Estados-Membros, no que toca às estatísticas apresentadas pela EUROSTAT⁵ relativas ao pedido de asilo e ao tratamento oferecido àqueles que aguardam a decisão sobre seus pedidos em solo europeu.

Como contorno deste cenário, é importante se debruçar, ainda, sobre os fenômenos atuais que ditam as tendências políticas em voga na União Europeia, nomeadamente o euroceticismo e o populismo. São movimentos desafiadores impostos ao bloco, posto que frequentemente colocam em xeque valores caros a este, como a liberdade individual e a dignidade humana.

De forma ainda mais afunilada, chegamos à situação da Hungria, Estado-Membro da União Europeia com um histórico difícil no que diz respeito à proteção dos direitos humanos. Assim como em outros campos de liberdades individuais, como orientação sexual e identidade de gênero, também a questão migratória no território húngaro é polêmica e destoa da política europeia e do senso comum de acolhimento e respeito aos requerentes de asilo presentes na União Europeia. Faz-se necessário, então, colocar em pauta o que se passa no país, tanto na esfera dos representantes políticos que lá atuam como também apresentar dados sobre a opinião geral da sociedade e o que pode ser feito para que este cenário seja atualizado, no sentido de aprimorar a tolerância e o recebimento destes nacionais de países terceiros que porventura possam buscar asilo em solo húngaro.

É a partir deste delineamento da matéria que se pretende o aprofundamento dos tópicos relevantes para este estudo, com o objetivo de trazer à tona determinadas questões que merecem a atenção daqueles que se dedicam aos estudos da política de asilo. Salienta-se que não se pretende exaurir todas as possíveis questões tangentes ao assunto, posta a complexidade da matéria, mas sim pontuar aquilo que se julga relevante dentro de cada seção.

⁵ EUROSTAT. **Estatísticas sobre o asilo**. 1 de setembro de 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Estat%C3%ADsticas_sobre_o_asilo&oldid=496326#Decis.C3.B5es_sobre_os_pedidos_de_asilo. Acesso em junho 2021.

A política de asilo da União Europeia: o caso da Hungria

A dissertação divide-se em três capítulos, iniciando-se pelo estudo dos instrumentos legais internacionais e europeus concernentes ao direito de asilo. Em seguida, o segundo capítulo tratará da política de asilo na União Europeia e da crise dos refugiados que ocorre na Europa, assim como os fenômenos políticos e sociais europeus relevantes para a política de asilo. Por fim, o terceiro capítulo se dedicará a expor especificamente a problemática de asilo da Hungria, além de pontuar as melhoras necessárias à política de asilo da União Europeia.

1. Capítulo I – O direito de asilo à luz dos instrumentos internacionais e europeus de proteção dos direitos humanos

O direito de asilo ganhou especial atenção no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, dentro de uma série de direitos fundamentais que ardiam por uma proteção firme e universal. É a partir deste cenário que são fortalecidos e positivados os direitos humanos, através de importantes instrumentos internacionais, que compõem o Direito Internacional Público. Ressalta-se aqui a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, a 10 de dezembro de 1948, a qual descreve com linguagem clara e chamativa⁶ o direito de asilo, no Artigo 14⁷. O direito de asilo, por conseguinte, está listado nos direitos humanos, e é interpretado como uma “rede de segurança para quando a tolerância vacila e a opressão reina”⁸.

Importante mencionar também a criação, em 14 de dezembro de 1950, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que consiste em uma agência parte da ONU que procura garantir a proteção dos requerentes de asilo e refugiados, exercendo meritório papel na proteção destas pessoas em situação de vulnerabilidade.

Diante do exposto, o presente capítulo busca, de forma concisa, apresentar os principais dispositivos legais que podem fundamentar um pedido de asilo, posto que se faz necessário o entendimento destes instrumentos para que se avance nas questões práticas tratadas posteriormente.

⁶ ROBINSON, Mary. **Refugees Magazine Issue 111 (Universal Declaration of Human Rights 50th Anniversary) - Welcoming the downtrodden**. 01 de março de 1998. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b80e2a74/refugees-magazine-issue-111-universal-declaration-human-rights-50th-anniversary.html> Acesso em junho de 2021.

⁷ Art. 14º da DUDH: 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

⁸ GOODWIN-GILL, Guy. **Asylum: The Law and Politics of Change**. vol. 7. International Journal of Refugee Law, 1995. p. 4.

a. O direito internacional relativo ao asilo – o princípio do *non-refoulement*

Como primeiro ponto dentro do campo teórico que embasa o direito de asilo, é primordial que se discuta sobre o princípio do *non-refoulement*. Traduzindo o termo do francês para o português, o significado é de “não repulsão”, transmitindo a ideia de que aquele que se desloca a um país terceiro em busca de asilo está protegido de ser repellido daquele local e enviado de volta ao seu local de origem, por um dever de não devolução por parte do país que o recebe. Tal proteção constitui pedra angular no Direito Internacional dos Refugiados⁹ e garante que um indivíduo em busca de asilo não seja expulso, entregue ou extraditado justamente para o local que lhe oferece risco, seja de sua liberdade, integridade física, mental ou, ainda, de sua própria vida. Para efeitos práticos, este princípio acaba por garantir uma espécie de asilo temporário¹⁰, visto que enquanto a decisão oficial das autoridades locais não é promulgada, o indivíduo possui bases legais para permanecer naquele território. De forma pragmática, esta proteção termina por assegurar um asilo *de facto*¹¹, dado o dever do Estado em admitir aquele refugiado. Este princípio encontra ressonância nos principais dispositivos legais do Direito Internacional Público, como é possível conferir nos tópicos a seguir.

i. Estatuto dos Refugiados – Convenção de Genebra de 1951

Muito embora o problema da imigração e o pedido de asilo serem um fenômeno intrínseco à humanidade, como já referido anteriormente, a tentativa de uniformização dos instrumentos que dizem respeito a estes requerimentos formais não havia ocorrido de forma tão latente como no período após a Segunda Guerra Mundial. Diante das consequências desastrosas do conflito, com uma parcela significativa de deslocados em função das perseguições em curso

⁹ MOLE, Nuala e MEREDITH, Catherine. **Asylum and the European Convention on Human Rights**. Council of Europe Publishing, 2010. p. 23.

¹⁰ BOED, Roman. **The State of the right of Asylum in International Law**. Vol. 5:1. Duke journal of comparative & international law, 1994. p. 16.

¹¹ HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 301.

durante a guerra, a comunidade internacional se reúne a fim de estabelecer claros limites às posturas futuras dos países ali presentes.

É com a intenção de evitar conflitos armados, promover a cooperação mútua entre as nações e a proteção dos direitos humanos, que cinquenta países assinam, em 1945, a Carta das Nações Unidas, de forma a criar a Organização das Nações Unidas, atualmente constituída por cento e noventa e três países membros¹². Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da ONU promulga a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual abrange a questão dos requerentes de asilo. O número 2 do artigo 13 expõe que “toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.” No mesmo sentido, no artigo 14, números 1 e 2, lê-se que “(1) Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. (2) Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas”, o que merece algumas considerações no presente estudo. A forma como a provisão foi escrita é alvo de críticas dentre alguns juristas¹³, os quais apontam que o ponto 1 do Artigo 14 meramente garante o direito ao pedido de asilo, mas não a garantia de que o requerente será agraciado com este status. Por outro lado, tal limitação garante a soberania do Estado que porventura receba um pedido e resolva não o deferir, possuindo então liberdade para assim o fazer.

Em 28 de julho de 1951, é assinada a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, principal instrumento internacional de proteção aos refugiados e requerentes de asilo. Esta Convenção, que entrou em vigor em 22 de abril de 1954, traz os princípios que concernem a matéria do asilo, enumera os direitos que os agraciados com o asilo possuem e, também, declara aqueles que não possuem direito a esta proteção.

¹² Para mais informações a respeito dos Estados-Membros da ONU, acessar: <https://www.un.org/en/about-us/member-states>.

¹³ Neste sentido: SINHA. **Opus Cit.** p. 90. JOLY, Daniele. **Refugees: Asylum in Europe?** Westview Press, 1992. p. 15.

Em seu artigo 1º, A, 2, declara a Convenção que a definição de refugiado diz respeito à pessoa que “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

Os termos utilizados neste artigo merecem análise cuidadosa. As cinco razões enumeradas como motivos de perseguição são as únicas aplicadas especificamente para a Convenção, a qual pode ser combinada com outro dispositivo de proteção para conferir proteção ao requerente. As condições, no entanto, recebem a máxima interpretação extensiva e contempla diversas ramificações¹⁴. A raça, por exemplo, inclui grupos étnicos e de descendentes comuns, enquanto a religião inclui a identificação com o grupo que tende a compartilhar crenças e tradições comuns. A nacionalidade se refere à cidadania de um indivíduo, mas pode também ser enquadrada em casos de perseguição a um grupo étnico, linguístico ou cultural de uma população. Já um particular grupo social concerne pessoas que partilham dos mesmos hábitos, um *background* similar ou possuem o mesmo status social – aqui são incluídos, por exemplo, membros da comunidade LGBTQ. Por fim, a opinião política pode dizer respeito a ideias não toleradas pelas autoridades, incluindo opiniões críticas às políticas governamentais. Destaca-se que apenas o fato de uma opinião ser atribuída a um indivíduo, ainda que ele não a possua propriamente, já é embasamento suficiente para usufruir dessa definição do ponto de vista protetivo.

É preciso ter atenção, no entanto, à interpretação conjunta das alíneas A e F do artigo 1º desta Convenção, visto que a última enumera algumas limitações à aplicação deste instrumento legal, as chamadas cláusulas de exclusão. Um

¹⁴ Convention grounds for persecution – Migration and Home Affairs. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/convention-grounds-persecution_en Acesso em junho de 2021.

requerente de asilo não pode se enquadrar em nenhuma dessas cláusulas¹⁵, como por exemplo se houver razões sérias para pensar que tenha cometido um crime de guerra ou contra a humanidade, para que seja elegível à proteção da Convenção.

Ainda no decorrer de seu texto, a Convenção positiva o princípio da não repulsão em seu artigo 33º, número 1, em que estabelece a proibição de expulsão ou de rechaço ao declarar que “nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”. A interpretação deste artigo recebe atenção da doutrina¹⁶, a qual explica que o *non-refoulement* torna-se reivindicável a partir da apresentação da pessoa para entrada naquele Estado, seja em sua fronteira ou já dentro daquele território, o que consequentemente veta a sua devolução até que a decisão oficial seja tomada pelas autoridades competentes.

Este artigo, no entanto, não possui aplicação absoluta, mas sim traz já em seu ponto 2 uma limitação para que seja invocado, afirmando que não poderá gozar deste benefício um refugiado que “por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país”¹⁷.

Destaca-se a proteção trazida pela Convenção também no Artigo 4º do Protocolo n. 4, em que se proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros e, também,

¹⁵ Art. 1º (F): As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;

b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;

c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

¹⁶ McADAM, Jane; PURCELL, Kate. **Refugee Protection in the Howard Years: Obstructing the Right to Seek Asylum**. Australian Year Book of International Law Vol 27, 2008. p. 90.

¹⁷ Art. 33 (2) da Convenção de Genebra de 1951.

os direitos processuais em caso de expulsão garantidos pelo Artigo 1º do Protocolo n. 7.

Além do exposto, Convenção trouxe um importante avanço¹⁸ para os refugiados quando garantiu que seria proibida a perseguição criminal de quem entra ou permanece ilegalmente em um Estado, considerando as regras aplicáveis. Por exemplo, exclui-se a ilicitude do ato de falsificar documentos de entrada e permanência, pelo fato de ser refugiado.

Importante notar que a Convenção, em um primeiro momento ao longo de sua existência, apresentava uma limitação concernente à sua aplicação, tanto do ponto de vista temporal quanto do ponto de vista geográfico. É neste sentido que, anos depois, celebra-se o Protocolo de 1967, ao qual se dispensa atenção no tópico a seguir.

ii. Protocolo de 1967

Não obstante a Convenção de 1951 ter consolidado importantes direitos àqueles que careciam de uma proteção especificamente relacionada a um deslocamento forçado, o seu texto não foi recebido de forma unânime entre críticos e juristas. Na própria definição do que seria tratado como um refugiado, a escolha por termos relativamente vagos, como “receio fundado”, abria portas para uma prática desigual de aplicação deste dispositivo¹⁹, assim como possibilitava uma discricionariedade dos Estados possivelmente limitadora de direitos. Mais grave do que isso, porém, foi a limitação temporal imposta pelo texto legal, quando referiu que a definição de refugiado aplicar-se-ia aos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951.

Compreende-se que, naquele momento, o *animus* que conduzia a elaboração da Convenção possuía ligação direta com o caos instaurado no pós-

¹⁸ OLIVEIRA, Sofia Pinto. **Introdução ao Direito de Asilo**. In: CEJ. **O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária**. Lisboa, setembro de 2016. p. 46.

¹⁹ RODRIGUES, José Noronha. **A História do Direito de Asilo no Direito Internacional**. Repositório da Universidade dos Açores – CEEApIA Working Paper Series, 2006. p. 22. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.3/1151>. Acesso em maio de 2021.

guerra, levando a uma clara priorização àqueles que poderiam ser enquadrados pela dita definição. Contudo, esta limitação rapidamente se mostrou impraticável, tendo em vista diversas outras situações geopolíticas que se estendiam no tempo – e se mostram presentes até os dias atuais – e que claramente poderiam se beneficiar deste instrumento legal internacional.

É neste contexto, portanto, que em 31 de janeiro de 1967 é publicado o Protocolo de Nova Iorque, como um aditivo à Convenção de Genebra de 1951, o qual traz relevantes mudanças ao texto original do Estatuto dos Refugiados.

Em seus considerandos, o Protocolo esclarece que a Convenção apenas abrange as “pessoas que se tornaram refugiados em resultados ocorridos antes de 1951” e, tendo em vista que, desde a adoção da referida Convenção, “surgiram novas situações de refugiados e que os refugiados em causa” poderiam não se enquadrar no âmbito da Convenção e que “é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto”, os Estados concordaram naquele Protocolo em realizar mudanças na Convenção.

As principais revisões foram, como mencionado anteriormente, alterar a definição de refugiado para não mais conter a limitação temporal sobre acontecimentos ocorridos antes de 1951 e, ainda, afirmar que o Protocolo deve ser aplicado sem qualquer limitação geográfica²⁰. Este foi um grande avanço para o direito internacional, proporcionando uma ampla e necessária proteção aos requerentes de asilo e refugiados que, evidentemente, não tiveram suas questões cessadas no pós-guerra ou sequer se limitavam àquele conflito.

Além disso, os Estados Partes do mencionado Protocolo acordaram em aplicar as disposições fundamentais²¹ da Convenção de Genebra a todos os refugiados, assim como acordaram com a obrigação em colaborar com o Alto

²⁰ Art. I (3) do Protocolo de 1967: “O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo”.

²¹ Art. I (1) do Protocolo de 1967.

Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, de forma a “facilitar o desempenho do dever de vigilância da aplicação das disposições do Protocolo”²², elaborando relatórios a fim de fornecer informações e dados estatísticos que dizem respeito à condição de refugiados, à aplicação do Protocolo e às leis, regulamentos e decretos que são ou possam vir a ser aplicáveis aos refugiados²³.

Para além da importância dos instrumentos internacionais que concernem a questão do asilo, faz-se necessário aqui adentrar também nos preceitos especificamente europeus, de forma a compreender as influências e semelhanças entre os dispositivos disponíveis no ordenamento jurídico.

b. O ordenamento jurídico europeu em direito de asilo

Com o objetivo de abordar tanto uma visão internacional quanto europeia da política de asilo, faz-se necessário estabelecer a relação entre estes dois âmbitos, pois apesar de independentes, possuem claras ligações e semelhanças. A interligação entre o Direito Internacional Público e o Direito da União Europeia se mostra clara na análise dos textos legais, pois partem de princípios semelhantes e tem como norte os mesmos valores de respeito aos direitos humanos. Por isso, destaca-se a seguir os mais importantes instrumentos de proteção ao requerente de asilo e refugiado do ponto de vista jurídico europeu, de forma a embasar o seguimento do presente estudo.

i. Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

Assinada em 4 de novembro de 1950, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais teve como principal objetivo garantir e salvaguardar direitos fundamentais, políticos e civis, de forma a abranger tanto os cidadãos nacionais dos Estados-Membros do Conselho da Europa, quanto qualquer pessoa singular que estivesse sob a sua

²² Art. II (1) do Protocolo de 1967.

²³ Art. II (2) a, b, c do Protocolo de 1967.

jurisdição²⁴. Para a época em que foi formulada, esta Convenção trouxe um formato revolucionário para o direito internacional ao criar a Comissão Europeia de Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos²⁵, estabelecendo uma estrutura específica para a vigilância do cumprimento das obrigações dos países signatários, de modo a assegurar a eficácia dos direitos regulados²⁶, através de julgamentos vinculativos para os países em causa.

Em vigor desde 3 de setembro de 1953, este tratado internacional, além de abordar diversos direitos indispensáveis a qualquer indivíduo – como o direito à vida²⁷, à segurança²⁸, ao devido processo legal²⁹ e à liberdade de expressão³⁰ – preocupou-se em também levantar garantias que tocam diretamente a questão migratória. Apesar dos direitos de requerentes de asilo e refugiados não estarem explicitamente tutelados por este instrumento, a CEDH traz certas proteções que implicam a proibição da repulsão.

O artigo 3º da Convenção trata expressamente da proibição da tortura afirmando que “ninguém pode ser submetido a torturas” e, ainda, traz a questão do *non-refoulement* ao vetar “penas e tratamentos desumanos ou degradantes”. Este dispositivo garante que estrangeiros estejam salvaguardados quando da sua entrada, permanência e saída dos países signatários da CEDH³¹. A própria proibição da tortura gera a garantia de que um cidadão não poderá ser enviado de volta ao seu país de origem se esse local lhe oferece risco de tratamento que viola a sua integridade física ou perseguições que sabidamente chegarão a este tipo de tratamento desumano.

²⁴ SILVEIRA, Luís. **O Acolhimento e a Estadia do Estrangeiro**. Boletim do Ministério da Justiça – Documentação e Direito Comparado, n. 18, 1984. p. 174.

²⁵ Para mais informações sobre o funcionamento e formação do TJUE, cf. Arts. 19 a 51 da CEDH.

²⁶ SANCHEZ, Pablo Antonio Fernandez. **Las Obligaciones de los Estados em el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos**. Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones: 1987. p. 42.

²⁷ Art. 2º da CEDH.

²⁸ Art. 5º da CEDH.

²⁹ Art. 6º da CEDH.

³⁰ Art. 10º da CEDH.

³¹ SILVA, Elsa Raquel Ferreira da. **A aplicação do Art. 3º da CEDH às situações de expulsão de estrangeiro portador de VIH**. Dissertação. Mestre (Direitos Humanos) – Universidade do Minho, 2014. p. 17.

Este artigo merece especial atenção das autoridades europeias que lidam com os pedidos de asilo, tal como ocorreu no julgamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em *J.K. and Others v. Sweden*³². Neste julgado, o Tribunal esclarece que muito embora os Estados Partes tenham o direito ao controle da entrada, residência e expulsão de estrangeiros, esta última pode constituir uma controvérsia ao Artigo 3º da CEDH e, conseqüentemente, gerar a responsabilização deste Estado sob a Convenção, contanto que existam bases sólidas para acreditar que a pessoa em questão, se deportada, teria de enfrentar riscos reais de ser submetida a tratamento que fere o Artigo 3º. Por isso, explicou este julgado que este artigo implica na obrigação em não deportar a pessoa em questão ao país que poderia oferecer tais perigos. Importante enaltecer o entendimento do Tribunal, ainda, quando afirma que deve ser dado ao requerente de asilo o benefício da dúvida quando apresenta à Corte depoimentos e documentos que comprovam os riscos que corre no caso de regressar ao seu país, tendo em vista as frágeis condições que estes requerentes se encontram, as quais configuram uma hipossuficiência que frequentemente pode levar a certa dificuldade em demonstrar por meios concretos os perigos que o perseguem.

Ainda neste sentido, o TEDH estabeleceu alguns princípios gerais que devem guiar os casos de asilo. Dentre eles, destacamos a declaração de que o Artigo 3º da CEDH trata de direitos absolutos; que o risco ao qual se refere o Artigo 3º pode ser em função de grupos privados, e não apenas de autoridades públicas; a distribuição do ônus da prova e o reforço do princípio do *non-refoulement*, direto ou indireto, aos países onde há riscos.

Traçando-se aqui um paralelo entre o tópico anterior, em que discorremos sobre a Convenção de Genebra no âmbito do direito internacional, e o presente assunto, a CEDH se apresenta como um instrumento europeu para a salvaguarda dos direitos e liberdades de todos aqueles que se encontrem nos

³² *J.K. and Others v. Sweden*, Processo n. 59166/12. 23 de agosto de 2016.

territórios dos Estados Partes, enquanto a Convenção de Genebra foi pensada para um grupo específico de pessoas³³.

No seguimento dos estudos a respeito dos requerentes de asilo e seus processos perante os países europeus, faz-se necessário o entendimento sobre o funcionamento da determinação de competências e procedimentos de asilo, de forma que se avança ao tópico seguinte com este objetivo.

ii. Regulamento de Dublin

Em 15 de junho 1990, com o objetivo de organizar e agilizar os pedidos de asilo que chegavam à Europa, foi assinada a chamada Convenção de Dublin, inicialmente contando com apenas doze países. Em 2003, a referida Convenção foi então substituída pelo Regulamento Dublin II e, anos depois, em 26 de junho de 2013, foi então assinado o Regulamento nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, conhecido Regulamento de Dublin III – aqui em diante referido apenas como Regulamento de Dublin. Este instrumento, em conjunto com o EURODAC³⁴, formam o Sistema de Dublin, o qual consiste em uma extensa base de dados dentro da Europa a fim de identificar pessoas não autorizadas para entrada em território da União Europeia.

O Regulamento de Dublin tem como meta estabelecer os “critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida”³⁵. Busca-se, dessa forma, evitar pedidos múltiplos de asilo em diferentes Estados-Membro, fenômeno conhecido como “*asylum shopping*”³⁶. Outra importante finalidade deste Regulamento é o de evitar, ou ao menos reduzir, o número de requerentes

³³ MOLE, Nuala; MEREDITH, Catherine. **Opus cit.** p. 31.

³⁴ Regulamento (UE) nº 603/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho.

³⁵ Art. 1º do Regulamento de Dublin.

³⁶ Commission of the European Communities. Commission Staff Working Document accompanying the Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions Policy Plan on Asylum – An Integrated Approach to Protection Across the EU. Impact Assessment. 17 de junho de 2008. p. 87.

de asilo em órbita³⁷, que acabam por ser enviados de um Estado-Membro a outro dentro de seus processos, atrasando a conclusão deles e inflando um sistema já falho e repleto de burocracias.

Este Regulamento traz um relevante aspecto sobre a dinâmica dos procedimentos de asilo, no sentido de que todos os Estados Membros têm responsabilidade sobre os requerentes de asilo. Há, no entanto, um conjunto de regras e procedimentos a serem seguidos no que toca à competência do Estado-Membro que deve ser responsável pela análise de um determinado pedido, destrinchados no Capítulo III deste Regulamento. De acordo com o Artigo 7º (1) do referido Regulamento, os critérios apresentam-se de forma hierárquica conforme a ordem em que estão listados no texto legal. Estes parâmetros basicamente se apresentam como critérios especiais, que concernem menores de idade³⁸ e membros de família³⁹, e critérios gerais, que tratam de casos de requerentes que possuam visto ou autorização de residência emitido por um determinado Estado-Membro⁴⁰, assim como casos que envolvam entrada irregular ou ilegal⁴¹, pedido em Estado-Membro em que o requerente está dispensado de visto⁴² e pedidos apresentados em zonas de trânsito internacional⁴³.

Caso, ainda assim, não seja possível determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um eventual requerimento, deve ser aplicada a regra do “primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido apresentado”⁴⁴.

A teoria, no entanto, é deveras diferente da prática. São várias as questões que interferem no pleno funcionamento deste Regulamento, as quais passam por deficiências estruturais, divergências na interpretação, dificuldades

³⁷ PARAÍSO, Ariana Nunes. **O Regulamento Dublin III – Os Critérios de Determinação de Responsabilidade: Breves Notas**. NOVA Refugee Clinic Blog, maio 2021. Disponível em http://novarefugeelegalclinic.cedis.fd.unl.pt/?blog_post=o-regulamento-dublin-iii-os-criterios-de-determinacao-de-responsabilidade-breves-notas Acesso em junho 2021.

³⁸ Art. 8º do Regulamento de Dublin.

³⁹ Arts. 9º, 10º e 11º do Regulamento de Dublin.

⁴⁰ Art. 12º do Regulamento de Dublin.

⁴¹ Art. 13º do Regulamento de Dublin.

⁴² Art. 14º do Regulamento de Dublin.

⁴³ Art. 15º do Regulamento de Dublin.

⁴⁴ Art. 3º (2) do Regulamento de Dublin.

operacionais e bloqueios políticos⁴⁵. Diversos são os obstáculos referentes à determinação do Estado-Membro que deve ser responsável pela análise do pedido de asilo, como a obrigação de registro no Eurodac⁴⁶ e a aplicação parcial da hierarquia de critérios do Capítulo III do Regulamento⁴⁷.

Os procedimentos, quando instaurados, são longos e complexos, o que também impõe barreiras à plena eficácia do Regulamento de Dublin. Além do grande número de organismos que formam o sistema que recebe os requerentes de asilo, o funcionamento e cooperação destes componentes entre si não se dá de forma plena ou satisfatória. Há o fator da dispersão geográfica, da falta de pessoal disponível para atendimento dos requerentes – notadamente intérpretes e agentes responsáveis pela proteção – e, muitas vezes, uma falta de preparo social e psicológico para lidar com a frágil situação em que se encontram essas pessoas, o que também destoa consideravelmente a depender de qual organismo se trata, como organizações não-governamentais, órgãos de polícia ou órgãos administrativos⁴⁸.

Tais dificuldades deram origem ao termo “*dublinised*”, o qual se refere a pessoas que estão sujeitas ao Regulamento de Dublin e se encontram dentro deste problemático sistema, em que frequentemente os indivíduos ficam à mercê de critérios que não são cumpridos e países que tentam ao máximo transferir os

⁴⁵ COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS. Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III. PE648.425v03-00, 2020. p. 7.

⁴⁶ No momento em que um requerente realiza o pedido de asilo perante um Estado-Membro, este é obrigado a registrar as impressões digitais do indivíduo na base de dados da Eurodac, para que se evite aplicações múltiplas a partir de consultas prévias através deste sistema. Contudo, em um comparativo entre as estatísticas da Frontex e da Eurostat, percebe-se uma discrepância significativa entre o número de entradas irregulares e o número requerimentos de asilo em países como Itália e Grécia, por exemplo. Cf. ASSEMBLÉE NATIONALE. **Rapport d'Information 2342 déposé par la Commission des Affaires Européennes sur la réforme européenne du droit d'asile**: 17 de outubro de 2019 e EUROSTAT. **Nombre record, plus de 1,2 million de primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2015**. Communiqué de Presse 44/2016, 4 de março de 2016.

⁴⁷ Os dados dos pedidos de asilo não refletem esta hierarquia da forma devida. O critério da unidade familiar é infimamente invocado (apenas 5% dos casos da França em 2018), e os pedidos de reagrupamento familiar apresentam taxas de aprovação menores do que os procedimentos comuns. Isso se deve aos entraves impostos por exigências feitas pelos Estados Membros, a exemplo do pedido de prova vinculativa através de teste de DNA. Cf. COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS. **Opus cit.** p. 7.

⁴⁸ Cf. COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS. **Op. Cit.** p. 8.

requerentes para outro Estado-Membro, a fim de não ter de lidar com aquelas análises. A expressão reflete justamente o efeito deste Regulamento em uma pessoa que, já fragilizada, vê-se dentro de um emaranhado sistema. O termo é duramente criticado por organizações não governamentais, por desumanizar os requerentes e permitir um distanciamento de quem o utiliza em relação aos indivíduos que se encontram dentro do que é descrito como “a máquina infernal de Dublin”⁴⁹.

Não são poucas as críticas a este Regulamento, que se apresenta com entraves e limitações frustrantes àqueles que dele dependem. Este assunto será devidamente pormenorizado no tópico apropriado que se escreve mais à frente deste estudo.

iii. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Ainda dentro dos principais instrumentos que embasam o direito de asilo no contexto europeu, é imperioso mencionar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de dezembro de 2000, e a quem foi atribuída eficácia jurídica pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009. Este instrumento visou promover e desenvolver valores comuns à União Europeia, como o respeito pela diversidade das culturas e tradições dos povos da Europa, através de uma Carta que reforçasse “a proteção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica”⁵⁰.

No Título I, a Carta traz direitos fundamentais que se encontram no âmbito da “Dignidade”, como foi intitulado, a exemplo do direito à dignidade⁵¹, à vida⁵² e à integridade física e mental⁵³, os quais representam valores centrais aos

⁴⁹ MAS, Jean-Claude. *in* **Règlement Dublin – La Machine Infernale de l’Asile Européen**. La Cimade, 25 de abril de 2019. p. 4.

⁵⁰ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁵¹ Art. 1º da CDFUE.

⁵² Art. 2º da CDFUE.

⁵³ Art. 3º (1) da CDFUE.

Estados-Membros⁵⁴. Na sequência, nota-se também a proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes⁵⁵, tal qual previu o Art. 3º da CEDH, reforçando o princípio do *non-refoulement* também neste instrumento. Este artigo, em conjunto com o Art. 52º (3) da CDFUE, confere a esta proibição o efeito *erga omnes* dentro do direito internacional, posto que trata da dignidade humana, sendo um direito absoluto.

Esta Carta trouxe expressamente, pela primeira vez em nível europeu⁵⁶, o direito de asilo no Artigo 18º, dentro do Título II, que trata das Liberdades, e assim foi formulado: “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”. Além disso, logo em seguida a Carta faz novamente referência ao princípio do *non-refoulement*, dessa vez de forma explícita, ao estabelecer a proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição, *ipsis litteris*: “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”⁵⁷.

Nota-se, portanto, que a Carta trouxe o direito de asilo de forma expressa, o que constituiu uma originalidade técnica, pois apesar de ter se utilizado da transcrição de uma obrigação formulada por um tratado internacional, também levou em conta situações peculiares de certos Estados-Membros em matéria migratória⁵⁸.

⁵⁴ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. **Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, June 2006**. p. 43. Disponível em: <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Download.Rep/NetworkCommentaryFinal.pdf>. Acesso em maio de 2021.

⁵⁵ Art. 4º da CDFUE.

⁵⁶ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe. **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration – Edition 2020**. Publications Office of the European Union: Luxembourg, 2020. p. 26.

⁵⁷ Art. 19º (2) da CDFUE.

⁵⁸ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. **Opus cit.** p. 170.

Há, ainda, as três importantes diretivas que tratam do direito de asilo mencionadas anteriormente neste estudo. Para fins de organização, julga-se pertinente que sejam tratadas no capítulo seguinte, por fazerem parte do contexto de política europeia de asilo. Conclui-se este capítulo, portanto, com uma visão geral dos principais instrumentos que fundamentam o direito de asilo, especificamente para os requerentes que buscam exercer esse direito dentro do território da União Europeia. Tal estudo é indispensável na medida em que a análise da política de asilo, especificamente na conjuntura europeia e húngara, não pode se dar sem antes solidificarmos o entendimento deste direito fundamental. É de se destacar a evolução, perceptível e significativa, que se pôde alcançar ao longo dos anos, de forma que, atualmente, contamos com um sistema que busca atender essas pessoas com dignidade e respeito à sua vulnerável e peculiar condição. O que se percebe na prática, no entanto, difere da teoria. É por isso que se faz imprescindível o avanço para o capítulo seguinte, no qual se busca o entendimento das práticas da política de asilo no contexto europeu, levando-se em conta os diversos fenômenos que contornam esse ambiente, para que se possa alcançar uma visão mais apurada e crítica sobre esta conjuntura.

2. Capítulo II – A política europeia de asilo e a crise dos refugiados

A União Europeia foi instituída pelo Tratado de Maastricht, a 1 de novembro de 1993⁵⁹. Desde então, diferentes perspectivas têm dado o tom à política de asilo do bloco, levando em conta as variações geopolíticas envolvendo a UE e, principalmente, o impacto destas condições no número de requerentes de asilo e a crise dos refugiados, que atingiu seu ápice em 2015. Nos dias atuais, a política de asilo da União Europeia pode ser definida como um sistema que tem como objetivo conceder um apropriado estatuto a todo e qualquer nacional de país terceiro que careça de proteção internacional quando inserido em um Estado-Membro, mediante a aplicação comum dos devidos recursos legais para este fim. Igualmente, pretende a política de asilo assegurar o cumprimento do princípio do *non-refoulement* por parte destes países. Para que se atinja este fim, a União Europeia tem como meta desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária a estes indivíduos. Evidentemente, esta política há de ser consoante os instrumentos legais anteriormente mencionados que se referem ao direito de asilo, nomeadamente a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo de 1967 e a CEDH.

No contexto da União Europeia, temos alicerces fundamentais ao funcionamento da política de asilo, os quais serão repetidamente referidos ao longo deste trabalho, especificamente o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 1992, o Tratado de Funcionamento da União Europeia, feito em Roma em 1997, e a CDFUE.

Quando se fala em política de asilo da União Europeia, é relevante notar que determinados acontecimentos sociais e políticos foram determinantes para o surgimento da crise dos refugiados, iniciada em 2011 e agravada em 2015, assim denominada em função do grande e repentino afluxo de pessoas em procura de proteção internacional na Europa, a partir de importantes mudanças geopolíticas ocorridas em países da África e Oriente Médio. A ocorrência da

⁵⁹ FONTAINE, Pascal. **Compreender as políticas da União Europeia: A Europa em 12 lições**. Luxemburgo: União Europeia, 2014. p. 7.

Primavera Árabe em 2011 teve suma importância nesse sentido, tendo em vista a grande massa de movimentações migratórias forçadas que gerou, notadamente no episódio de Lampedusa. Este cenário foi originado “pelo colapso das instituições políticas nos países do Norte de África e pelo alargamento da teia de acordos bilaterais e relações diplomáticas que durante anos permitiram um policiamento rigoroso das rotas migratórias”⁶⁰. A crise dos refugiados, por deslocar um grande número de pessoas que careciam de proteção internacional repentinamente, evidenciou a falta de harmonia na política de asilo europeia, principalmente em situações de emergência, a qual foi usada como base para as mais diversas reações por parte dos Estados Membro, gerando uma crise no sistema de asilo da UE. Países como a Hungria, situados no extremo da aversão a imigrantes e refugiados, valeram-se do estado de emergência para instalarem cercos militarizados e iniciarem um esquema de detenção sistemática nas fronteiras externas. Neste sentido, argumenta-se que a crise dos refugiados se trata, na verdade, muito mais de uma crise política, em função deste tipo de interligação entre estes acontecimentos.

Diante desta explanação, é preciso aprofundar o estudo sobre o funcionamento desta referida política de asilo, compreendendo suas bases jurídicas de sustentação e, simultaneamente, as questões sociais e governamentais que a cercam.

a. O modelo de solidariedade e a governança multinível europeia

A esta pretendida uniformização da política de asilo dá-se o nome de Sistema Europeu Comum de Asilo, o qual inclui alguns componentes importantes. São previstos estatutos uniformes de asilo, de proteção subsidiária, um sistema comum de proteção temporária e, ainda, procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto de asilo ou proteção subsidiária. Objetiva-se, além disso, o alcance de critérios e mecanismos de determinação

⁶⁰ CAMPESI, Giuseppe. **The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis**. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2011/59, Criminal Justice, Borders, and Citizenship Research Paper No. 2481918. 1 novembro 2011. p. 10. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2481918>. Acesso em julho 2021.

de qual Estado-Membro será responsável pela análise de um pedido de asilo, o estabelecimento de normas sobre as condições de acolhimento destes requerentes e, ainda, a consolidação da cooperação com países terceiros. O SECA passou por três fases de evolução, em que a primeira consiste no intervalo temporal de 1999 a 2005, com diversos mecanismos legais de proteção; a segunda fase se estende até 2012 com a reforma do TFUE e alcança um nível mais elevado de harmonização protetiva e, por fim, a terceira fase, que se encontra ainda em negociação. Atualmente, o SECA é composto em linhas gerais pelo Regulamento de Dublin; pela Diretiva 2011/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, a qual estabelece as condições a serem preenchidas pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para que possam requerer o asilo ou a proteção internacional, a um estatuto de normas comuns para refugiados e ao conteúdo em si desta proteção, isto é, as condições exigidas para que um indivíduo possa ser considerado um refugiado ou beneficiário de proteção subsidiária; pela Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre as condições de acolhimento, a qual prega o respeito às condições de vida dessas pessoas, relativamente à habitação, alimentação, emprego e saúde e, ainda, pela Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os procedimentos de asilo através de normas comuns que devem ser seguidas pelos Estados-Membros a fim de que os procedimentos sejam justos e céleres.

A política de asilo possui bases jurídico-fundamentais concentradas majoritariamente no Art. 78º do TFUE, inserido no Capítulo 2, denominado “Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração”, do Título V, “O espaço de liberdade, segurança e justiça”, da Parte III – “As políticas e ações internas da União”. O artigo determina, no seu ponto 1, que “A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes”.

É imprescindível reportar aqui, ainda, o Tratado de Lisboa, celebrado em 13 de dezembro de 2007 e que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009. Este Tratado teve como resultado a reforma do TUE e do TFUE, modificando determinadas medidas em matéria de asilo de forma a tentar estabelecer um sistema comum, com procedimentos uniformizados através de certos estatutos⁶¹.

Uma importante modificação determinada pelo Tratado de Lisboa diz respeito ao Art. 80º do TFUE, o qual passou a prever explicitamente o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro, consolidando o texto do Art. 67º (2) também do TFUE, o qual estabelece uma ligação entre “política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas” e a “solidariedade entre os Estados-Membros”. O princípio da solidariedade através desta constitucionalização⁶², no artigo 80º, carrega duas interessantes facetas, pois transcende o âmbito do asilo para também abranger a imigração *latu sensu* e a gestão das fronteiras externas, além de fazer referência expressa à repartição equitativa de responsabilidades. Assim, ao unir a distribuição de encargos (*burden-sharing*) com a divisão justa das responsabilidades (*fair responsibility-sharing*)⁶³, os conceitos de solidariedade e responsabilidade aparecem em simbiose, de forma que o segundo deriva do primeiro.

Ademais, com o Tratado de Lisboa, o espaço de liberdade, segurança e justiça passou a preceder o mercado interno, de acordo com o Art. 3º do TUE,

⁶¹ Art. 78º (2) do TFUE.

⁶² O princípio da solidariedade europeu existe enquanto fonte axiológica para a integração da União Europeia, e atua a partir da organização das autoridades para a coesão e assistência mútua entre os cidadãos. BOGDANDY, Armin von; BAST, Jürgen. **Principles of European Constitutional Law**. Second Revised Edition. Oxford: Hart Publishing Ltda, 2009. p. 53.

⁶³ Em 2019, foi emitido o Pacto Global sobre Refugiados (Global Compact on Refugees, Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 17 de dezembro de 2018, p. 14-48), o qual trata desta divisão de responsabilidades e recomenda métodos de apoio mútuo entre os países responsáveis pelo acolhimento destes requerentes. Busca-se aliviar as pressões intrínsecas a estes processos, assim como compartilhar métodos de políticas públicas que aperfeiçoem a administração desta problemática e auxiliar os refugiados para que se tornem autossuficientes.

assim como foi alterado substancialmente o processo de tomada de decisões em matéria de asilo ao introduzir a codecisão como processo ordinário⁶⁴.

Além dos princípios de solidariedade e responsabilidade, faz-se necessário discorrer sobre o conceito de governança dentro do contexto europeu. Dentro das controvérsias entre os limites destes princípios, fala-se sobre a assimetria de compromissos e responsabilidades dos Estados-Membros, fenómeno inevitavelmente atrelado à democracia participativa europeia, a qual exige maior descentralização por parte dos países integrantes. Nesse sentido, a governança pode ser conceituada a partir da interação entre agentes diversos e a administração dos seus comportamentos, de forma a originar metodologias para fornecer bens comuns e instituir a ordem pública⁶⁵. A Comissão Europeia faz uso deste conceito⁶⁶, especificando-o para o contexto europeu como o conjunto de regras, procedimentos e processos que afetam a forma como o poder é exercido, especialmente no que diz respeito à abertura, participação, responsabilização, efetividade e coerência.

A Comissão fala, ainda, sobre como a governança europeia inclui maneiras de aproximar politicamente a União Europeia de seus cidadãos, fortalecer a democracia, consolidar a legitimidade de suas instituições e torná-la mais efetiva. De forma a alcançar tais metas, a Comissão estabelece que devem ser estruturadas e implementadas políticas públicas mais consistentes, que funcionem como elo entre as instituições europeias e a sociedade civil e, ainda, uma melhora na legislação comum europeia, no sentido de torná-la mais eficaz e compreensível.

A estas constantes negociações, em uma espécie de jogo de renúncias e exigências, foi atrelado o termo governança multinível, a qual caracteriza-se como um sistema de contínuas negociações entre governos em vários níveis

⁶⁴ SCHMID-DRÜNER, Marion. **Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2021**. Disponível em: www.europarl.europa.eu/factsheets/pt. Acesso em julho de 2021.

⁶⁵ ROSENAU, James N. **Governance, Order and Change in World Politics**. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst, O. (ed.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-29.

⁶⁶ Comissão Europeia. *Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003.

territoriais, como afirmou Gary Marks⁶⁷. O termo também foi aliado a uma série de arranjos coordenados entre entidades formalmente independentes, mas que funcionam de forma interdependente, posto que negociam através de relações complexas e, assim, estão a todo momento a redefinir tais relações. Em outros termos, tanto governos soberanos, quanto autoridades regionais e sub-regionais, organizações não-governamentais, dentre outros atores, estão sempre a participar e influenciar o processo de tomada de decisões políticas, exercendo diferentes níveis de influência nessa dinâmica.

Dentro do cenário europeu, enfatiza-se alguns componentes da governança multinível e, de forma breve, seus respectivos papéis para a política de asilo. Primeiramente, ressalta-se que a União Europeia, a partir das suas instituições, apresenta-se como a protagonista da governança multinível, sendo inegável que seus posicionamentos possuem o maior peso dentro do jogo político europeu.

Em seguida, merece destaque o Conselho da Europa, a principal organização europeia em termos de defesa dos direitos humanos. O Conselho é responsável por assegurar que a Europa se desenvolva de forma democrática e estável política e socialmente, o que deve se refletir em seus 47 membros. Para tanto, conta com a CEDH e o TEDH, pilares fundamentais para a proteção dos direitos humanos no cenário europeu.

Posteriormente, ressalta-se o papel do Espaço Schengen enquanto elemento base da política de asilo europeia. É a partir da noção deste espaço e de suas regras de funcionamento que se fundamentam todos os pedidos de entrada na União Europeia, o qual tem como norte a liberdade e o princípio da solidariedade. Por vezes, no entanto, sobressai o princípio da soberania. Aqui, apontamos como agentes da governança multinível os governos nacionais, notadamente na figura dos Estados-Membros da União Europeia. Frequentemente, a partir de uma sensação de risco e insegurança, alguns

⁶⁷ MARKS, Gary. **Structural Policy and Multilevel Governance in the EC**. In: CAFRUNY, Alan and ROSENTHAL, Glenda (eds.). *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. p. 391-410.

países – especialmente aqueles que possuem fronteiras externas no Espaço Schengen – suspendem a liberdade de circulação consagrada pelo Acordo, o que coloca em xeque o compromisso dos signatários com aquele texto.

Pertinente destacar, ainda, o papel da FRONTEX dentro desta discussão. O acrônimo remete à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, responsável por auxiliar os Estados-Membros da UE a monitorar e proteger as fronteiras externas do Espaço Schengen, sob o lema de liberdade, segurança e justiça⁶⁸. Além disso, a FRONTEX também atua através de operações que visem a segurança marítima, com buscas e salvamento e, ainda, proteção ambiental. A Agência monitora constantemente os riscos envolvidos com as fronteiras externas e compartilha as suas conclusões com os Estados-Membros da UE, especialmente no que toca à capacidade destes países em enfrentar os desafios referentes à atividade migratória. Destaca-se o papel da FRONTEX nas operações de regresso dos sujeitos que não podem permanecer na União Europeia, através da organização do transporte destas pessoas aos seus países de origem, tanto em parceria com os Estados-Membro como de ofício.

A política de governança multinível se relaciona, portanto, à política de coesão, e serve como incentivo para que o complexo processo decisório europeu leve em conta seus mais diversos agentes, inclusive de forma a implementar resoluções que contemplem minorias. A partir desta problemática assimetria de influências e responsabilidades dentro do contexto da União Europeia e do Espaço Schengen, é de suma importância uma reflexão, no âmbito da política de asilo, a respeito dos Estados-Membros que são geograficamente relevantes por se encontrarem nos limites deste espaço.

b. A sobrecarga das fronteiras do Espaço Schengen e os efeitos deste fenômeno na política de asilo

Como é sabido, o Espaço Schengen, enquanto espaço de livre circulação de pessoas, é altamente visado por nacionais de países terceiros, posta a

⁶⁸ REGULAMENTO (UE) 2016/1624 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 14 de setembro de 2016. Considerando (2).

evidente elevada qualidade de vida e estabilidade política e social presente nos países signatários, ainda que em diferentes níveis. A ausência de controle nas fronteiras internas destes países implica um inevitável peso extra nos países que possuem fronteiras externas, por serem justamente aí as portas de entrada para todo o Espaço Schengen.

É preciso ter atenção, no entanto, com a forma que estes países exercem este papel. Tratando especificamente dos países que fazem fronteira terrestre com países não-membros da UE, a faceta anti-imigração tende a aparecer com mais facilidade e, assim, influenciar o controle exercido sobre este espaço, em uma propensão a enxergar a Europa como uma fortaleza, transparecendo então traços nacionalistas e, por vezes, xenofóbicos. Este tipo de lógica repudia a chegada de requerentes de asilo e refugiados, contradizendo os valores da União Europeia. Por estas razões, é necessário dar luz a algumas das raízes desta problemática para que se possa, então, pensar nas soluções cabíveis para este cenário.

i. O problema do euroceticismo

O euroceticismo traduz-se, etimologicamente, como uma postura de dúvida ou descrença em relação à Europa e à integração europeia, de forma a sempre colocar questionamentos a tudo que advenha disto, e não endossar *a priori* nada que diga respeito a estes tópicos. De modo geral, o euroceticismo apresenta características mais recorrentes, independentemente de onde se apresente, tais como a objeção à adesão ao euro e ao livre comércio da União Europeia, a refutação do sentimento europeu, em conjunto com um forte nacionalismo, e a recusa em compartilhar pontos culturais comuns com o grande número de países integrantes do bloco.

O crescimento desta visão de mundo veio como uma surpresa para a maioria dos cientistas políticos, que esperavam o fortalecimento do suporte, e não das críticas, em relação à União Europeia⁶⁹. Considerando ainda o contexto

⁶⁹ HOOGE, Liesbet. MARKS, Gary. **Sources of Euroscepticism**. Palgrave Macmillan Ltd, Acta Política, 2007. p. 119.

histórico que deu origem à ideia de um bloco comum⁷⁰, e todas as atrocidades que fizeram os países europeus abrirem os olhos aos desafios de uma – necessária – união, pode causar certa estranheza que os cidadãos que compõem este bloco estejam caminhando na direção contrária desta solidariedade.

Há várias linhas de explicação para estes posicionamentos contrários à integração europeia, desde um entendimento a respeito das identidades nacionais dos indivíduos pertencentes ao bloco (incluindo, neste caso, não apenas nacionalidades estritamente, mas também identificações étnicas e regionais não necessariamente oficializadas no formato de um Estado), até uma linha de investigação mais ligada à ideia de descontentamento político generalizado e desconfiança institucional para basear o euroceticismo⁷¹.

Estes críticos à ideia de uma Europa integrada alegam que a UE enfraqueceria seus governos nacionais, posto que o bloco centralizaria demasiadamente os poderes, ferindo a soberania destes Estados. Considerando que, no âmbito da migração e dos requerentes de asilo, a UE deve aplicar uma política comum, inevitavelmente os eurocéticos não enxergam com bons olhos as políticas aplicadas pelos Estados-Membros. Isto porque, a partir de uma visão permeada pelo nacionalismo, o euroceticismo refuta a dinâmica de confiança mútua entre estes países e, portanto, hostiliza imigrantes e refugiados.

Salienta-se que este termo possui especificidades em cada um dos países em que se manifesta, pois apesar de “sempre se referir a alguma forma de hostilidade direcionada à União Europeia, esta hostilidade não necessariamente

⁷⁰ Destaca-se, sobre este aspecto, a histórica Declaração Schuman, proferida pelo ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, em 9 de maio de 1950. Na ocasião, falava-se sobre um mercado comum do carvão e do aço, mas, mais do que isso, refletia-se sobre o sentimento geral da necessidade de um consenso pacífico na Europa, que unisse estes países. Schuman frisou em seu discurso que “a paz mundial não poderá ser salvaguardada sem esforços criadores à medida dos perigos que a ameaçam. A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. [...] A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato.”

⁷¹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Opus cit.** p. 121.

se aplica às mesmas dimensões da integração europeia⁷². O fator da nacionalidade é sempre o solo fértil para que a corrente ganhe força, o que ficou muito claro, por exemplo, com o processo do Brexit⁷³. O Reino Unido encontra-se, inclusive, em nível similar da Hungria em termos de oposição à integração europeia: os dois países, juntamente com Áustria, configuram o grupo com maior percentual de rejeição à União Europeia – o euroceticismo dos três países se revela em uma população com apenas 40% de aprovação relativamente ao bloco europeu⁷⁴.

Alguns fatores⁷⁵ explicam o crescimento do euroceticismo dentro de cada país e, aqui, salientamos o contexto em que a adesão à UE decorre e o procedimento para que ela ocorra. Os países que não integram o bloco, mas manifestam seu interesse em fazê-lo, possuem diferentes graus de probabilidade de alcançar tal objetivo e, com isso, é dispensado tratamento desigual por parte das instituições e dos Estados-Membros. A probabilidade de adesão afeta o euroceticismo na medida em que a opinião pública, por estar confiante de que a adesão acontecerá e se dará de forma rápida e positiva, passa a apresentar menor valorização e maior criticidade. Esta teoria pode ser aplicada no caso da Hungria, país que mostrava desempenho econômico positivo à época e tinha destaque em relação a seus vizinhos e, com isso, tinha um lugar de adesão garantido, mas apresentava – e continua a apresentar – altos níveis de ceticismo direcionado à União Europeia.

⁷² LECONTE, Cécile. **Understanding Euroscepticism**. The European Union Series. Palgrave Macmillan, 2010. p. 4.

⁷³ Interessante mencionar, aqui, o conhecido discurso da ex-primeira-ministra do Reino Unido Margaret Thatcher, feito em Bruges, em 1988, o qual foi um grande marco para o pensamento eurocético, tanto britânico quanto europeu de forma geral. Na ocasião, Thatcher fez duras críticas à integração política europeia e se posicionou contrariamente à união monetária pretendida pelo bloco.

⁷⁴ LECONTE, Cécile. **Opus Cit.** p. 70.

⁷⁵ IDEM. **Ibidem.** p. 74-75.

Diante do exposto, percebe-se que o movimento eurocético tem mostrado uma crescente força⁷⁶ em países já signatários da União Europeia, como é o caso da Hungria. Da mesma forma que o euroceticismo, outros movimentos de vertente semelhante se mostram mais latentes nesses locais, como é o caso do populismo e do fortalecimento de governos eleitos com esta tendência – tópico que merece o devido aprofundamento elaborado a seguir.

ii. O crescimento do populismo nos países europeus

O conceito de populismo não surgiu de forma instantânea, nem teve suas características engessadas a partir de uma definição. Pelo contrário: o que inicialmente parecia ser uma grande incógnita no contexto político, ao longo do tempo foi ganhando contornos mais claros e, também, novas condições *sine qua non* para sua aplicação a fim de caracterizar um governo. Ora vistos de forma mais escancarada, talvez até de maneira caricata, ora revestidos de tons mais sutis, os traços do populismo atualmente estão presentes em diversos países e podem, sim, ser identificados por ouvidos mais atentos.

A princípio, o populismo é visto, de modo geral, como apolítico⁷⁷, no sentido de que não se interessa exatamente pelas instituições políticas, mas sim na sociedade em si, utilizando-a como hospedeira. Pode utilizar-se do Estado como instrumento para o seu fim, ainda que o movimento não idealize o Estado como a organização ideal de pessoas e pretenda, em vez disso, uma regeneração moral delas. Há sempre a ideia de um inimigo comum dentro daquele contexto, que pode estar presente tanto no passado quanto no futuro, e

⁷⁶ Diante do cenário de um euroceticismo notavelmente presente em diversos países signatários, Cécile Laconte (Op. Cit, p. 264-268) argumenta que existem três caminhos possíveis a serem tomados. O primeiro seria de simplesmente manter o *statu quo*, a partir de uma despolitização do bloco e de pouca atenção dispensada às questões da União Europeia. Nesta visão, o euroceticismo seria, em verdade, uma questão não pertencente ao bloco, mas sim às políticas nacionais e seria então tratado pelos Estados Membro. A segunda interpretação seria adotar uma mudança radical, assumindo que a UE poderia e deveria aceitar o desafio da politização a partir de um sistema parlamentar completo e uma forma pós-nacional de democracia. Por fim, a terceira via seria de uma reforma gradual, com uma politização paulatina. Este último método contaria com uma parlamentarização parcial do sistema político da UE, de forma a melhorar o sistema de feedback por parte dos cidadãos em relação às instituições da UE.

⁷⁷ BERLIN, Isaiah. **To define populism**. Berlim: The Isaiah Berlin Virtual Library, 1967. p. 8. Disponível em: <https://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>. Acesso em setembro 2021.

que não necessariamente é igual ao inimigo de outros governos que são também populistas.

Isto significa que o populismo é identificável tanto em governos de vertente de direita quanto de esquerda – e ressaltamos que esta característica inicial deste fenômeno perdura até os dias atuais, quando percebemos traços populistas nas mais diversas ideologias de governo. São idiossincrasias populistas presentes em ambas as facetas⁷⁸, por exemplo, uma tendência a ser antissistema, o que se manifesta com o objetivo de criar um novo modelo no populismo de esquerda, e com o de regressar a um modelo do passado no populismo de direita; a manipulação das massas se manifesta no sentido de mais liberdade no populismo de esquerda, e mais segurança no de direita; a luta contra a corrupção se evidencia a partir do combate contra os monopólios privados na vertente esquerdista, e contra os monopólios públicos na vertente direita.

Pode-se, ainda, contornar o populismo como um movimento manobrado pelas elites com o objetivo de alcançar ou permanecer no poder e, para isso, utiliza-se da dualidade do povo contra a elite. Esta última é posta como a fonte do mal diante da sociedade, enquanto o povo é apresentado como a parte esquecida da coletividade – e que deve ser salvo, paradoxalmente, pelas próprias elites. Por se tratar majoritariamente de uma estratégia de discurso, o método populista serve como ferramenta, mantida a partir do maniqueísmo instalado na sociedade em que opera. É comum identificarmos discursos fervorosos, voltados às grandes massas, através de linguagem simples, como o grande exemplo de oratória de Benito Mussolini, líder fascista populista italiano entre 1922 e 1943, e Hugo Chávez, ex-presidente populista venezuelano, entre 1999 e 2013.

⁷⁸ GALITO, Maria Sousa. **Populismo – conceptualização do fenómeno**. Instituto Superior de Economia e Gestão CEsA/CSG, 2017. p. 12. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14156/1/wp158.pdf>. Acesso em dezembro de 2021.

Não diferente dos exemplos longínquos, governos no poder atualmente e figuras que pretendem ser eleitas continuam a se utilizar de táticas populistas para alcançar multidões. É importante explicar que a elite apresentada por líderes populistas não necessariamente é a econômica. Frequentemente, antagoniza-se com a elite política, ainda que as próprias figuras políticas pertençam a este grupo – até porque, como bem se sabe no jogo político, muito mais importante do que ter poder financeiro, é ter poder de influência e de decisão⁷⁹.

A onda de movimentos populistas se intensificou a partir da crise financeira de 2008, ocasião que desencadeou diversas outras crises, inclusive política e democrática⁸⁰, tendo em vista o descrédito de determinadas figuras e instituições após o ano mencionado. Esta descrença foi rapidamente percebida por líderes populistas interessados em acessar ou permanecer no poder: através da tentativa de representar de forma vívida esse sentimento popular, estas figuras políticas queriam utilizar o governo para implementar seus projetos de poder⁸¹. Foi o que aconteceu na Hungria, de forma nítida, com o primeiro-ministro Viktor Orbán, eleito em 2010 e que ocupa o cargo desde então, além de ser presidente do principal partido do país, o *Fidesz*, que é nacional-conservador. Orbán sustenta uma postura combativa em relação à União Europeia, de forma a “minar o sistema democrático, que na Hungria vai se aproximando perigosamente da autocracia”⁸².

⁷⁹ No estudo dos movimentos migratórios e de refugiados, por exemplo, destacamos que, apesar da elite financeira ter elevada influência nas políticas aplicadas por um governo, é bastante claro que é a elite política quem exerce o maior poder e, conseqüentemente, decide como se dará a política de asilo de um país.

⁸⁰ MOFFITT, Benjamin. **The global rise of populism: performance, political style, and representation**. Stanford, California: Stanford University Press, 2016. p. 10.

⁸¹ Outro inegável fator que mudou de forma histórica a tomada de poder e a ascensão do populismo ao redor do mundo é a influência das redes sociais. Este foi o caso do crescimento político de Donald Trump, o bilionário americano eleito presidente dos Estados Unidos da América em 2016 que, em 2018, tornou-se o líder mais seguido do *Twitter*. Da mesma forma, o atual presidente brasileiro Jair Bolsonaro, integrante da elite política desde 1991 e eleito chefe do poder Executivo em 2018, utilizou-se de forma sistemática da rede *WhatsApp* para a proliferação de notícias – inclusive *fake news* – a respeito da oposição.

⁸² ZGUSTOVA, Monika. **Europa Central, do pós-comunismo à democracia**. 21 de outubro de 2021. Disponível em <https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-10-21/europa-central-do-pos-comunismo-a-democracia.html>. Acesso em dezembro de 2021.

A partir dos exemplos acima citados de líderes populistas e das nuances desta ideologia, torna-se claro que o populismo apresenta soluções simplórias para problemas sociopolíticos complexos, funcionando através de uma insatisfação generalizada do povo para com o que está posto. Este tipo de raciocínio, por conseguinte, aplica-se ao tema da imigração e, de forma ainda mais incisiva, sobre refugiados e requerentes de asilo.

Como consequência da crise dos refugiados na Europa, surgiu uma grande desconfiança em diversos setores da sociedade, o que facilitou a ascensão ao poder de figuras que pregam abertamente o repúdio contra imigrantes e refugiados dentro da União Europeia.

Ressalta-se a relevância ganhada por líderes europeus da extrema-direita, como Marine Le Pen, política francesa que foi eleita Eurodeputada no Parlamento Europeu em 2004, cargo que ocupou até 2017. Le Pen teve números significativos na corrida presencial da França em 2017, sempre apresentando discursos anti-imigrantes, eurocéticos e conservadores. Líder do partido nacionalista francês *Rassemblement National* desde 2011, Marine é forte defensora de um discurso anti-imigração, reforçando a ideia de uma suposta ameaça aos valores seculares da França, além de afirmar que os refugiados políticos seriam minoria na Europa, quando na verdade a maioria dos homens que abandonam o seu país para lá deixarem suas famílias não o fariam para fugir de perseguições, mas sim “evidentemente por razões econômicas”⁸³.

Estes representantes tomam para si a função de porta-vozes de parte da sociedade que é contrária às medidas da UE, principalmente no tocante à imigração, tendo em vista o grande fluxo migratório que a Europa passou a receber. Dessa forma, discursos nacionalistas e, inclusive, xenofóbicos, que eram apenas proferidos por grupos com pouca notoriedade, passaram a ganhar força através da representação destes valores sendo personificados em líderes

⁸³ Cf. Le Figaro. **Marine Le Pen s'étonne de voir «99% d'hommes» sur les images de réfugiés.** Disponível em <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/09/08/25002-20150908ARTFIG00073-marine-le-pen-sur-les-images-de-refugies-il-y-a-99-d-hommes.php>. Acesso em dezembro de 2021.

políticos que querem expandir seu alcance. Isto comprova que, para que o populismo exista e resista, há de existir a figura do populista. Frequentemente presente na figura de um homem, este líder – que pode ou não contar com a ajuda do Estado – profere discursos com um certo nível de agressividade que seja suficiente para atingir os inimigos do povo, sejam eles quais forem.

Torna-se claro, portanto, que o populismo é um “discurso moral que não apenas exalta a soberania popular, mas entende o campo político como uma luta cósmica entre ‘o povo’ e ‘a elite’”⁸⁴. É a partir destes tendenciosos e perigosos discursos que diversos líderes manipulam as massas, ao mesmo tempo em que se colocam como o espelho dos valores mais enraizados nelas.

Seguindo o fio do estudo a respeito da política de asilo europeia e suas problemáticas, é fundamental analisar a forma como todos estes tópicos aqui levantados influenciam a tomada de decisões que tratam deste tema. Por conseguinte, analisa-se como tais decisões geram uma inconsistência na aplicação da política de asilo dentro da União Europeia.

iii. A falta de uniformidade na aplicação da política de asilo

No cenário da Europa, é inegável que fatores geográficos e históricos fazem com que visões de mundo e opiniões sociais sejam notavelmente distintas – e não poderia ser diferente diante do tema da política de asilo. Apesar dos dispositivos legais anteriormente mencionados que tem como objetivo sanar ao máximo as dissidências entre os países em questões que tocam ao direito comunitário, notadamente o SECA e seus diversos recursos, ainda assim a aplicação destes instrumentos e as práticas políticas destes países apresentam desarmonia. Isto significa que, na prática, apresentar um pedido de asilo pode ter desdobramentos consideravelmente diferentes a depender do país a tratar do processo, com maiores ou menores probabilidades de sucesso – o que não é suposto acontecer dentro da UE.

⁸⁴ HAWKINS, Kirk A.; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **The Ideational Approach to Populism – Concept, Theory, and Analysis**. London and New York: Routledge, Taylor & Francis, 2018. p. 128.

Aqui, ressalta-se o papel do princípio da solidariedade previamente citado em contrapartida às soberanias nacionais dos Estados-Membros da UE. Especificamente no tocante à política de asilo, esta dinâmica se torna particularmente delicada, posto que existe um acordo sobre a matéria e se espera uma cooperação mútua, mas ao mesmo tempo se sabe que países que estão mais suscetíveis a receber grandes fluxos de migração podem apresentar mais resistência a este fenômeno. Seja nos fluxos de massa em trânsito, isto é, países que possuem fronteiras externas e lidam com imigrantes que adentram o território da União Europeia através daquele território apenas como uma passagem para um país terceiro, seja com os fluxos de destinatários finais, a realidade é que a dinâmica não é uniforme em relação a estas pessoas.

Um adendo importante a se levar em conta é que, de acordo com dados recolhidos pelo Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados⁸⁵ ao final de 2020, a maioria dos refugiados oriundos de países africanos e asiáticos não vão para a Europa, mas sim primeiramente se deslocam para países vizinhos. Prova disso é que os países que mais acolhem refugiados no mundo não são europeus, ocupando o primeiro lugar da lista o Líbano, que possui 12.9% de refugiados em relação à população total, seguido de Jordânia, Turquia, Uganda, Sudão e, só em sexta colocação, a Alemanha, a qual conta com 1.5% de sua população composta por refugiados. Questões de proximidade cultural, histórica, linguística e religiosa explicam a preferência destas pessoas em optar por uma tentativa de refúgio em países vizinhos, considerando que qualquer fator que facilite a adaptação dessa população, já em situação tão frágil, é válido.

Em se tratando de números da União Europeia, o maior número de primeiros pedidos de asilo, proporcionalmente, também se deu em países que contam com proximidade geográfica com regiões que historicamente – e até hoje – apresentam o maior número absoluto de pedidos de asilo. Traduzindo em

⁸⁵ The UN Refugee Agency. **Global Trends – Forced Displacement in 2020**. 18 June 2021. Disponível em <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>. Acesso em julho 2021.

números⁸⁶, Chipre (841 por 100.00 habitantes), Malta (468) e Grécia (354) foram os países a receberem os mais elevados números de primeiros pedidos de asilo, por estarem perto das regiões da Ásia (23% do total de pedidos em questão), África (também 23%) e Oriente Médio (21%). As principais nacionalidades a requisitarem tais pedidos são da Síria, Afeganistão, Venezuela, Colômbia, Iraque e Paquistão. Ressalta-se que o número de requerentes da América Latina é crescente em razão da isenção de visto para estas nacionalidades, representando 21% dos pedidos de asilo ao final de 2020. Ademais, estes requerentes costumam apresentar seus pedidos na Espanha, em razão do compartilhamento linguístico e da correlação histórica entre estes países.

Os números da EUROSTAT comprovam, ainda, a variabilidade significativa das taxas de reconhecimento dos pedidos de asilo de acordo com o país que está a tratar de cada caso, o que prejudica o sistema de asilo da União Europeia⁸⁷. Exemplo disto é a taxa de reconhecimento em primeira instância de cidadãos provenientes do Afeganistão, que variou entre 1% na Bulgária e 93% na Itália, números indiscutivelmente discrepantes. Historicamente, países como Irlanda, Letônia e Lituânia costumam ter altas taxas de decisões positivas em primeira instância para pedidos de asilo, ao passo que República Tcheca,

⁸⁶ EUROSTAT. **All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year.** Disponível em https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-060537_QID_-17A3DB5F_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;REASON,L,X,1;GEO,L,Y,0;DURATION,L,Z,0;CITIZEN,L,Z,1;UNIT,L,Z,2;INDICATORS,C,Z,3;&zSelection=DS-060537UNIT,PER;DS-060537INDICATORS,OBS_FLAG;DS-060537CITIZEN,TOTAL;DS-060537DURATION,TOTAL;&rankName1=UNIT_1_2_-1_2&rankName2=CITIZEN_1_2_-1_2&rankName3=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName4=DURATION_1_2_-1_2&rankName5=TIME_1_0_0_0&rankName6=REASON_1_2_1_0&rankName7=GEO_1_2_0_1&sortC=ASC_1_1_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=NONE&time_most_recent=false&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23%23%23. Acesso em dezembro de 2021.

⁸⁷ Comissão Europeia. **Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa.** 22 de setembro de 2021. Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt. Acesso em dezembro de 2021.

França, Croácia, Polônia e Hungria costumam ter taxas de reconhecimento bem mais baixas⁸⁸.

Para além de critérios objetivos que podem ajudar a explicar estas disparidades nas estatísticas de aprovação destes pedidos, como o fato de que a Alemanha recebe números absolutos expressivamente mais elevados do que os demais países e, por isso, é razoável que haja uma variedade de pedidos com os mais diversos *backgrounds* que legitimam uma queda na taxa de aprovação⁸⁹, há de se considerar os pontos subjetivos anteriormente expostos neste estudo. Movimentos eurocéticos e nacionalistas, o crescimento do populismo – frequentemente aliado ao fortalecimento da extrema-direita na Europa – embasam políticas de sistemática negação de pedidos e enrijecimentos indevidos no tratamento dos requerentes de asilo, como acontece de forma grave na Hungria. Estes fatores subjetivos fazem com que estas assimetrias cravem ainda mais a desarmonia da política de asilo europeia, pois há de se atentar para a falta de razoabilidade em acreditar que todos os países que apresentam baixas taxas de aprovação concentram, apenas eles, os casos que carecem de embasamento para a concessão de proteção internacional.

Além dos números gerais sobre aprovação de pedidos de asilo serem discrepantes de acordo com o país europeu a avaliar, é relevante também realçar que o país de origem do requerente também exerce influência no seu processo. Em 2017, por exemplo, a EUROSTAT levantou que a taxa de reconhecimento de requerentes advindos da Albânia é de 5% – média geral de todos os países que avaliaram pedidos albaneses – enquanto há 94% de aceitação dos pedidos de pessoas provenientes da Síria.

⁸⁸ EUROSTAT. **EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017**. 19 de abril de 2018. Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58>. Acesso em dezembro de 2021.

⁸⁹ Segundo os números da EUROSTAT de 2017, a Alemanha concedeu decisões positivas em matéria de asilo a 325.370 requerentes, o que representa uma taxa de aprovação de 50%. Como parâmetro, o segundo lugar vem longe no ranking com a França, a qual concedeu 40.575 decisões positivas, representando um percentual de 29% de aprovação.

Outro fator a se levar em conta é que a concepção a respeito do país de origem também irá variar de acordo com o país que recebe o pedido. Isto significa que um país que analisa um pedido pode ter uma interpretação legal diferente de outro Estado-Membro a respeito de um mesmo conceito, assim como jurisprudências nacionais em desarmonia podem interferir na análise ou, ainda, diferentes avaliações a respeito da situação do país de origem podem interferir no processo de decisão. Com o objetivo de sanar esta última falha, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo⁹⁰ estabeleceu medidas a fim de manter informações atualizadas e de qualidade a respeito dos países de origem dos requerentes, buscando decisões justas e bem-informadas para desenvolver uma política de asilo baseada em evidências. Com esta finalidade, o EASO recomenda, além do reforço entre as autoridades de asilo nos Estados-Membros, também a cooperação entre as autoridades e as instituições de investigação e organizações da sociedade civil.

É latente, dessa maneira, a necessidade de melhor harmonização da política de asilo no que concerne às decisões sobre os pedidos apresentados aos Estados-Membros. As regras devem ser explícitas, aplicadas de forma transparente, de forma a garantir a segurança jurídica dos processos envolvendo as vidas destas pessoas, tanto a nível administrativo quanto a nível de decisão dos tribunais. Diante de toda a problemática exposta, torna-se necessário afunilar este estudo para uma análise um dos países mais polêmicos no âmbito migratório, a Hungria.

⁹⁰ EASO. **EASO Asylum Report 2020 – Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union**. European Asylum Support Office, 2020. p. 166. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/easo-asylum-report-2020-annual-report-situation-asylum-european-union>. Acesso em dezembro de 2021.

3. Capítulo III – Uma observação à situação da crise migratória na Hungria

Não é difícil encontrar, atualmente, notícias controversas envolvendo o governo da Hungria, nos mais diversos campos sociais. Já mencionada anteriormente, a figura do primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán representa um populista da extrema-direita com ideologias flagrantemente conservadoras e, frequentemente, retrógradas. Exemplos disso são os retrocessos no tocante à legislação sobre união entre pessoas do mesmo gênero e educação sexual para crianças nas escolas, além, evidentemente, de uma profunda aversão a imigrantes e notadamente requerentes de asilo e refugiados, refletida na política de asilo implementada pela Hungria.

De forma a contextualizar o cenário sociopolítico húngaro a partir de exemplos concretos e de forma mais ampla, destaca-se que em 2021⁹¹, foi aprovada pelo Parlamento Húngaro legislação que proíbe conteúdo para crianças que possa ser considerado uma promoção da sexualidade como um fim em si mesma ou “qualquer desvio da identidade correspondente ao sexo atribuído no nascimento, mudança de sexo ou promoção da homossexualidade”⁹². O texto chega ao nível de equiparar a homossexualidade com a pedofilia, além de proibir a adoção de crianças por parceiros do mesmo gênero e estabelecer a necessidade de autorização estatal para que uma pessoa solteira adote – o que também é uma limitação direcionada à comunidade LGBTQ, visto que a adoção ainda era possível se um parceiro aplicasse para o processo de adoção sozinho⁹³. Ademais, a legislação institui no texto constitucional que o casamento só pode acontecer entre um homem e uma mulher e restringe a liberdade de expressão e educação. A aprovação destas

⁹¹ TIME. **EU Begins Legal Action Against Hungary Over its Anti-LGBTQ Law**. 23 de junho 2021. Disponível em <https://time.com/6075017/eu-hungary-anti-lgbtq-law/>. Acesso em dezembro de 2021.

⁹² HUNGARY TODAY. **Justice Min to EC: Gov't is Protecting Children, Not Discriminating against LGBTQI People**. 04 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://hungarytoday.hu/justice-min-ec-govt-is-protecting-children-discriminating-against-lgbtqi/>. Acesso em fevereiro de 2022.

⁹³ DEUTSCHE WELLE (DW). **LGBT rights: Hungary passes law banning same-sex adoption**. 15 de dezembro 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/lgbt-rights-hungary-passes-law-banning-same-sex-adoption/a-55947139>. Acesso em dezembro de 2021.

alterações foi lamentada por diversas organizações humanitárias internacionais, que afirmaram ser “incompatível com valores fundamentais das sociedades democráticas europeias”, assim como declarou o representante da Anistia Internacional Húngara, que definiu este episódio como um “dia sombrio para os direitos LGBTQ e para a Hungria”⁹⁴.

Apesar dos possíveis impactos a nível econômico e político da União Europeia em relação à Hungria, o governo do país parece ignorar os valores fundamentais prezados pela UE, além de não dar importância às advertências emitidas pela Comissão Europeia – a qual constantemente se manifesta contrariamente às violações de direitos humanos que estas posturas governamentais húngaras representam – e também pelo Conselho da Europa, que também se posiciona fortemente contra as decisões tomadas nestes âmbitos, incluindo violações aos direitos humanos dos requerentes de asilo⁹⁵. Além disso, autoridades húngaras se pronunciam ostensivamente contra a participação de Organizações Não-Governamentais sobre aspectos sociais do país, afirmando que tais organizações não podem opinar a respeito⁹⁶.

Diante desse contexto sociopolítico, não é surpreendente que a mentalidade conservadora se estenda também ao âmbito da imigração como um todo, incluindo os requerentes de asilo. A Fundação Friedrich Ebert realizou um projeto de três estudos⁹⁷ a fim de coletar dados a respeito da integração de imigrantes nas sociedades europeias, e constatou que a população húngara dispara na rejeição contra estes indivíduos, ostentando a atitude mais negativa sobre o assunto na Europa. Em primeiro lugar, 57% dos húngaros não desejam

⁹⁴ THE GUARDIAN. **Hungary passes law banning LGBT content in schools or kids' TV**. 15 de junho 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/15/hungary-passes-law-banning-lgbt-content-in-schools>. Acesso em dezembro de 2021.

⁹⁵ CONSELHO DA EUROPA. **Report on Hungary**. Hungary should address interconnected human rights issues in refugee protection, civil society space, independence of the judiciary and gender equality. 21 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-should-address-interconnected-human-rights-issues-in-refugee-protection-civil-society-space-independence-of-the-judiciary-and-gender-equality>. Acesso em fevereiro de 2022.

⁹⁶ HUNGARY TODAY. **CoE Calls on Hungary to Stop Curbing LGBTI Rights**. 14 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://hungarytoday.hu/coe-human-rights-hungary-government-stop-curbing-lgbti-rights/>. Acesso em fevereiro de 2022.

⁹⁷ MESSING, Vera; SÁGVÁRI, Bence. **Cementing European Divisions – Mapping of European Attitudes Towards Migration**. Budapeste: Friedrich Ebert Stiftung Budapest, 2020.

a presença de imigrantes em seu país, um número expressivamente alto, isolado dos 42% dos tchecos em segundo lugar, e ainda mais discrepante se comparado com os meros 3% da Suécia e 2% da Noruega.

É visível que países do leste europeu, pós-comunistas, apresentam atitude mais negativa em relação aos imigrantes do que países da Europa Ocidental⁹⁸. A hostilidade húngara é tão extrema que supera rejeições até mesmo de países envolvidos em conflitos militares abertos, tais como Rússia, Turquia e Israel. Importante salientar que os grupos socioeconômicos que apresentam leve melhora em relação a porcentagens anteriores de rejeição a imigrantes são de jovens e pessoas de idade média, com rendas relativamente altas, moram na capital do país, são economicamente ativas e possuem grau razoável de escolaridade.

A respeito do local onde estas pessoas se encontram, é interessante ressaltar que o perfil da sociedade húngara difere em grande escala quando se compara os habitantes de Budapeste com o restante do país. Esta é uma dicotomia cada vez mais presente nas sociedades ocidentais, posto que os conglomerados urbanos concentram pessoas de origens e pensamentos mais variados, cosmopolitismo tal que resulta em maior tolerância através de uma visão liberal que choca frontalmente com a visão tradicional do populismo nacionalista – que acaba por permanecer presente em áreas mais rurais. O cenário político húngaro apresenta disparidades notáveis ligadas a este aspecto, fenômeno comprovado pelas últimas eleições para prefeito em Budapeste, em 2019, ocasião em que Viktor Orbán sofreu a primeira derrota política em uma década, ao sucumbir para um ecologista com ideologia de esquerda, quebrando uma hegemonia absoluta que era encabeçada pelo primeiro-ministro húngaro⁹⁹.

⁹⁸ THE NEW YORK TIMES. **Eastern Bloc's Resistance to Refugees Highlights Europe's Cultural and Political Divisions**. 12 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/09/13/world/europe/eastern-europe-migrant-refugee-crisis.html>. Acesso em dezembro de 2021.

⁹⁹ RIZZI, Andrea. **Brexit, Polônia e Hungria: a luta das cidades contra o nacional-populismo**. El País, 19 de outubro 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/18/internacional/1571421329_459721.html. Acesso em dezembro de 2021.

Apesar deste primeiro sinal de mudança no cenário da Hungria, por uma possível transformação guiada por Budapeste, ainda é notória a aversão aos imigrantes, presente na população de uma forma geral. Isto significa que a atitude negativa não está restrita ao partido conservador governante, mas apenas se faz mais gritante nesta parcela.

A crise de refugiados que a União Europeia enfrenta acaba por fortalecer discursos populistas como o do primeiro-ministro húngaro, que defende sistematicamente que o aumento das imigrações e dos pedidos de asilo tem como objetivo a “tentativa de redesenhar o panorama cultural, religioso e étnico da Hungria”, além de acreditar ser um abuso de poder o “fardo de hospedar requerentes de asilo”, o qual seria imposto pela União Europeia através de um “esquema” liderado pela Alemanha¹⁰⁰. É sabido que este tipo de declaração polêmica, recheada de frases de efeito e xenofobia, tem como objetivo incendiar o debate, gerar identificação nas alas mais conservadoras da sociedade e, assim, engajar o seu projeto de poder, seguindo uma cartilha comum a líderes populistas.

Isto posto, julgamos pertinente tratar de determinados tópicos específicos concernentes à Hungria, como forma de lançar luz a um dos cenários mais complicados em termos de política de asilo na União Europeia, tanto em função de sua posição geográfica estratégica quanto seu papel político na região.

a. O fluxo migratório nas fronteiras externas do espaço Schengen no território húngaro e as problemáticas condições de espera dos requerentes de asilo

A responsabilidade dos países que possuem fronteira terrestre com territórios externos à União Europeia, inegavelmente, é maior e mais crítica do ponto de vista policial do que a de países isolados territorialmente. No caso da Hungria, é importante destacar que o país é um destino visado pela conhecida

¹⁰⁰ FINANCIAL TIMES. **Hungary referendum throws Brussels migrants plan into disarray.** 22 de fevereiro 2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/06d7c59e-dafb-11e5-98fd-06d75973fe09>. Acesso em janeiro de 2022.

Rota dos Bálcãs, composta por um caminho que visa à chegada no norte da Europa, sobretudo a Alemanha. Normalmente, inicia-se através da Turquia, atravessando a Grécia, Macedônia, Kosovo, Sérvia, Croácia, Eslovênia, Áustria e, enfim, Alemanha, geralmente a parada final. Imprescindível compreender que esta rota, por mais longa e complicada que possa parecer, ainda oferece menos riscos a estes indivíduos do que a opção pelo Mar Mediterrâneo, onde o risco de morte é muito mais elevado do que este caminho terrestre.

A Hungria torna-se um alvo importante na Rota dos Balcãs Ocidentais por afunilar países que não integram o Espaço Schengen, o que faz com que a fronteira com a Sérvia seja palco de questões sérias que devem ser trazidas para o debate. O local já chegou a ser denominado como a “nova Calais” pelos Médicos Sem Fronteiras¹⁰¹, dada a gravidade da situação e os riscos enfrentados pelos requerentes de asilo.

As fronteiras externas da Hungria dão ao país o status de “Estado de primeira linha”, tendo em conta a regra estabelecida pelo Regulamento de Dublin, em que a competência para a avaliação de um pedido de proteção internacional recai, via de regra, sobre o Estado de primeira entrada (Art. 3º). Inevitavelmente, países que podem servir de entrada a nacionais de países terceiros, mais especificamente requerentes de asilo, lidam com uma função primordial de segurança e justiça que não é comum a todos os Estados-Membros, devido à disposição geográfica das fronteiras do Espaço Schengen, o que pode gerar uma distribuição desproporcional da carga administrativa destes procedimentos. Ainda que exista essa sobrecarga, as insuficiências nos sistemas nacionais de asilo não podem servir como base para o incumprimento propositado das obrigações decorrentes do direito europeu relativas ao devido processo legal, assim como as condições adequadas para o acolhimento e integração destes indivíduos, nomeadamente de acordo com as diretivas do SECA.

¹⁰¹ DIÁRIO DE NOTÍCIAS. **Hungria levanta nova vedação na fronteira com a Sérvia**. 28 de fevereiro 2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/hungria-levanta-nova-vedacao-na-fronteira-com-a-servia-5694905.html>. Acesso em dezembro de 2021.

O que se constata, no entanto, é que esta responsabilidade adicional tem sido utilizada por estes países como instrumento para a alegação de que é cabível a adoção de uma série de medidas supostamente extraordinárias que, na prática, repetem-se sistematicamente e não parecem ter qualquer sinal razoável de mudança, destoando da pretendida política de asilo da União Europeia. Isto se traduz na adoção de medidas que, verdadeiramente, têm como objetivo dificultar o máximo possível a chegada dos indivíduos que desejam apresentar seus pedidos de proteção internacional, de forma que estes Estados-Membros – tal como a Hungria – limitam ao máximo o acesso aos seus territórios. É o que se classifica como uma certa “esquizofrenia”¹⁰² da legislação de asilo, pois ao mesmo tempo em que estes países signatários da UE em teoria prezam pelo direito de asilo, eles também evitam quase que a todo custo que os nacionais de países terceiros estejam em condições de se tornarem requerentes de asilo diante de suas fronteiras e de seus territórios.

Desde o agravamento da crise dos refugiados, a Hungria, assim como outros Estados com fronteiras externas, tem utilizado a previsão do Artigo 78º, nº 3, do TFUE como muleta para promover a aprovação de mecanismos de intervenção urgente, de forma reativa, na tentativa de aliviar a chamada pressão migratória nestes locais. Se em um primeiro momento – notadamente no período entre 2011 e 2015 – era compreensível que estes Estados elaborassem legislações e tomassem medidas questionáveis, muitas vezes até contraditórias e inconsistentes juridicamente¹⁰³ na tentativa de gerir a situação, dado o passar do anos tal tolerância já encontra seus limites, posto que supostas políticas desordenadas já se provam estar em estágio de servir a outros propósitos – isto é, o endurecimento da concessão de proteção internacional aos requerentes que chegam a estas localidades e a administração precária do aguardo destes

¹⁰² GIBNEY, Matthew. **The Ethics and Politics of Asylum**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 2.

¹⁰³ CORNELISSE, Galina. **What's Wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration in the Area Without Internal Borders**. Common Market Law Review, Vol. 51, No. 3. 16 de junho 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2451038>. Acesso em janeiro de 2022.

procedimentos são, na verdade, compatíveis com um projeto de poder com traços xenofóbicos.

A partir destas premissas, o governo húngaro tem administrado de forma bastante repreensível a fronteira que divide com a Sérvia, sendo alvo de críticas constantes por autoridades e organizações europeias. Iniciado em 2015 e finalizado em 2017, a Hungria completou um cerco que fecha fisicamente toda a sua fronteira com a Sérvia, através de muros e camadas múltiplas de arame farpado, além de forte presença militar, valendo-se do decreto de um estado de emergência que tinha como finalidade impedir a entrada de imigrantes ilegais e requerentes de asilo após a crise dos refugiados.

A área é cenário diariamente de pessoas que tentam, a todo custo e através de várias tentativas, cruzar a fronteira e entrar na Hungria a fim de apresentar pedido de proteção internacional, sendo expressiva a presença de sírios e afegãos. As condições de vida destas pessoas que se instalam próximas à fronteira para tentar a travessia são lamentáveis. Em um dos pontos principais da fronteira, não há água potável, o que os leva a beber água da chuva de um poço, alimentar-se de milho e maçãs e queimar plásticos para se aquecerem do rigoroso inverno da região¹⁰⁴. Válido ressaltar que se encontram nesta situação não apenas homens sozinhos, mas famílias inteiras, mulheres e crianças.

A barreira entre os dois países é fortemente vigiada e conta com câmeras de vigilância, holofotes e sensores para evitar travessias não permitidas. Para tentar escapar da barreira eletrificada, muitos tentam o auxílio de escadas ou, ainda, a construção de túneis para chegar ao outro lado. Por se tratar frequentemente de indivíduos provenientes de países de maioria muçulmana, são alvo de declarações pelo primeiro-ministro húngaro a referir que “se isto continuar, então a maioria da população das cidades europeias será claramente

¹⁰⁴ EURONEWS. **Afghans among hundreds of migrants stranded on Serbia-Hungary border seeking to enter EU.** 08 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.euronews.com/2021/10/08/afghans-among-hundreds-of-migrants-stranded-on-serbia-hungary-border-seeking-to-enter-eu>. Acesso em dezembro de 2021.

muçulmana”¹⁰⁵. O discurso é reforçado por outros membros do governo, que acreditam ser “muito apropriado” que exista uma defesa física na área de forte pressão de imigração nos Balcãs Ocidentais, afirmando que os países ocidentais lucram com tal decisão a partir do filtro que é feito nesta fronteira contra a imigração ilegal.

Infringindo diversos direitos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Hungria passou a criminalizar a travessia da fronteira com a Sérvia, ainda que se trate de requerentes de asilo, e realizou assim detenções sem qualquer tipo de legitimidade¹⁰⁶. Este tipo de ação, além de unilateral perante a UE, é ilegal e se relaciona com uma recusa em cumprir obrigações derivadas do direito europeu, muito mais em função de falta de vontade do que incapacidade¹⁰⁷. É válido ressaltar que práticas como essa já foram apreciadas pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o qual afirmou que qualquer detenção deve ter base legal na lei interna, e essa lei deve estar de acordo com a Convenção. O TEDH enfatizou, ainda, a importância desta disposição em casos que tratam de um requerente de asilo¹⁰⁸. Ressaltamos também que, de acordo com o entendimento do Tribunal, a detenção de um estrangeiro deve ser de boa fé e sua duração não deve exceder o que for razoavelmente necessário para o objetivo perseguido, o que dificilmente se verifica nos casos em questão¹⁰⁹.

A partir destas medidas, o governo húngaro quase encerrou as chamadas zonas de trânsito, visto que de acordo com a nova legislação é somente lá que os requerentes de asilo podem requerer a proteção internacional por estarem em território húngaro, o que, como ficou claro, tornou-se praticamente impossível.

¹⁰⁵ RTP NOTÍCIAS. **Fronteira da Hungria. Alta tecnologia contra os migrantes**. 7 novembro de 2021. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/fronteira-da-hungria-alta-tecnologia-contra-os-migrantes_v1361490. Acesso em janeiro de 2022.

¹⁰⁶ BBC. **Migrant crisis: Refugees being detained in Hungary prisons**. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-34789262>. Acesso em março de 2022.

¹⁰⁷ TSOURDI, Lilian; COSTELLO, Cathryn. **The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum**. Forthcoming in Paul Craig and Gráinne de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law* (forth. OUP, 2021). Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3735345. Acesso em março de 2022. p. 53-54.

¹⁰⁸ *Amuur v. França*. Processo n. 19776/92. 25 de junho de 1996. §10.

¹⁰⁹ *Saadi v. Reino Unido*. Processo n. 13229/03. 29 de janeiro de 2008. §74.

Aqueles que de alguma forma conseguem atravessar o cerco, que se estende por 175km, e chegam à Hungria, são detidos pela polícia através de uso excessivo da força e enviados de volta à Sérvia¹¹⁰, ferindo frontalmente o princípio do *non-refoulement*, tão caro aos valores da União Europeia e protegido pela Carta dos Direitos Fundamentais.

Interessante apontar que a lei recebeu o nome de “Stop Soros”, em referência ao famoso húngaro e milionário filantropo George Soros, figura abertamente criticada pelo primeiro-ministro. A provocação é pública e acontece no sentido de que Orbán acredita que Soros promove a migração em massa ao auxiliar e patrocinar organizações não-governamentais que atuam com o direito de asilo¹¹¹.

A lei foi duramente criticada por juristas tendo em vista que foi escrita de forma deveras vaga, o que propositalmente dificulta a interpretação e, consequentemente, facilita a aplicação por parte das autoridades. Por haver um grande limbo de enquadramento, torna-se mais fácil cair na previsão legal e, consequentemente, ser punido por um ato que não se acreditava estar previsto na lei. A título de exemplo, cita-se uma formação oferecida por ONGs sobre migração ou palestras em escolas a respeito dos direitos dos requerentes de asilo, que poderia ser compreendido como crime por se tratar de um auxílio, ainda que de forma muito remota.

Os requerentes de asilo que, de alguma forma, conseguem atravessar a fronteira e são autorizados a entrarem nas zonas de trânsito húngaras, que são demasiado restritas, estão longe de verem seus problemas resolvidos – a começar pelas condições que encontram para aguardar o andamento de seus processos. Os intérpretes presentes nestes locais, por exemplo, não apresentam qualificação e treinamento suficientes para questões envolvendo asilo, o que fica claro quando ultrapassam suas funções ao fazer comentários e questões a

¹¹⁰ EASO. **Opus cit.** p. 118.

¹¹¹ EURONEWS. **Hungria viola leis da UE com alterações legislativas sobre asilo.** 17 de novembro de 2021. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2021/11/16/hungria-viola-leis-da-ue-com-alteracoes-legislativas-sobre-asilo>. Acesso em janeiro de 2022.

respeito do procedimento ou, ainda mais grave, rirem dos relatos dos requerentes – além da falta de avaliações de qualidade destes profissionais¹¹². A experiência de atendimento dos intérpretes por videoconferência também sofreu com diversas adversidades e foi criticada¹¹³.

Requerentes de asilo instalados em zonas de trânsito húngaras relatam, outrossim, tratamento agressivo por parte dos agentes policiais no momento de apreensão, durante transferências de um local a outro e/ou durante interrogatórios com a polícia, alegações que se tornam ainda mais graves quando feitas por requerentes acompanhados por menores de idade. Existe ainda a presença ostensiva de guardas de segurança armados durante a condução das entrevistas nas zonas de trânsito, além de câmeras instaladas em todos os lugares, de forma que não há qualquer privacidade. Relatórios do Comitê para a Prevenção da Tortura¹¹⁴ e da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância¹¹⁵ comprovam os ares de cárcere presentes nestas zonas de trânsito, as quais não podem ser consideradas adequadas para acomodar pessoas em situação já tão fragilizada, principalmente quando se leva em conta a presença de famílias inteiras, incluindo crianças e adolescentes – as quais devem receber especial atenção às suas necessidades cognitivas e

¹¹² ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Country Report: Hungary. European Council on Refugees and Exiles.** 2019 Update. p. 28-29. Disponível em: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/06/report-download_aida_hu_2019update.pdf. Acesso em janeiro de 2022.

¹¹³ De acordo com a avaliação do Hungarian Helsinki Committee, alguns dos problemas relatados com entrevistas por videoconferência: “Acontece que várias vezes há mais intérpretes presentes na mesma sala em Budapeste e fazendo videoconferências com requerentes de asilo das zonas de trânsito. Por causa do barulho, é difícil ouvir e se concentrar no que o intérprete está dizendo. Em geral, a conexão é relatada como de má qualidade, pois muitas vezes não está funcionando e todos têm que esperar. Às vezes é difícil entender o que a pessoa do outro lado está dizendo, então ambas as partes precisam gritar. A realização de uma entrevista por videoconferência não protege suficientemente os dados pessoais e a história de um requerente de asilo daqueles que não têm direito a ouvi-la e, por isso, levanta questões de confidencialidade, uma vez que é possível ouvir as entrevistas de outros requerentes ao mesmo tempo. Também é desnecessário que, para comunicar uma decisão, seja necessária uma videoconferência, se o oficial do caso não estiver presente no local do requerente. Seria mais fácil se o oficial do caso enviasse a decisão por fax ao oficial do NDGAP presente no local do requerente e ele a lesse para o requerente.” Tradução livre. ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Opus Cit.** p. 29.

¹¹⁴ CPT. **Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017.** Conselho da Europa. 18 setembro 2018. p. 26.

¹¹⁵ ECRI. **ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Hungary subject to interim follow-up.** Conselho da Europa. 15 de maio de 2018. p. 5-6.

motoras, que não são atendidas nestes locais, o que viola o Art. 3º da CEDH, de acordo com o entendimento do TEDH¹¹⁶, que destaca que esses casos são ainda mais delicados porque envolvem crianças que são requerentes de asilo e já deixaram o seu próprio país. O Tribunal tem o entendimento de que uma criança em tais circunstâncias precisa ser protegida de maneira especial para receber a adequada assistência humanitária¹¹⁷, o que não se verifica nestes casos em estudo.

As condições de alojamento relatadas nas zonas de trânsito húngaras violam o artigo 3º da CEDH, principalmente ao se tratar de um grupo desprivilegiado que precisa de proteção especial que precisam de condições de acolhimento adequadas, conforme entendimento do TEDH¹¹⁸. As condições precárias são um estresse constante para as pessoas que ali vivem, violando mais uma vez o referido artigo, tendo em vista que o Estado deve assegurar que toda pessoa seja detida em condições compatíveis com o respeito à dignidade humana; que a forma de detenção não sujeite o indivíduo a sofrimentos ou a uma prova de intensidade que ultrapasse o inevitável nível de sofrimento inerente a esta medida e, no que respeita aos requisitos práticos da prisão, a sua saúde e bem-estar estejam devidamente assegurados¹¹⁹.

As violações descritas levaram a Comissão Europeia a iniciar uma ação contra a Hungria perante o Tribunal de Justiça Europeu (Processo C-808/18¹²⁰). Alega-se, exemplificativamente, que a Hungria violou os artigos 3º e 6º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 – relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional – quando estabeleceu que o pedido de asilo só pode ser realizado presencialmente diante da autoridade competente e exclusivamente nas zonas de trânsito, que possui acesso restrito. A Comissão argumentou também que houve violação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, a qual trata de normas e

¹¹⁶ *Popov v. França*. Processo n. 39472/07 and 39474/07. 19 de janeiro de 2012. §91.

¹¹⁷ *Muskhadzhiyeva e outros v. Bélgica*. Processo n. 41442/07. 19 de janeiro de 2010. §62.

¹¹⁸ *MSS v. Bélgica e Grécia*. Processo n. 30696/09. 21 de janeiro de 2011. §251.

¹¹⁹ *AA v. Grécia*. Processo n. 12186/08. 22 de julho de 2010. §55.

¹²⁰ *Comissão Europeia v. Hungria*. Processo C-808/18. 21 de dezembro 2018.

procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, posto que transfere para o outro lado da fronteira estes indivíduos, infringindo as garantias processuais de segurança jurídica que a referida Diretiva garante. A violação destas Diretivas evidencia a problemática aplicação da política de asilo europeia por parte da Hungria, que descumpre pilares básicos do SECA e não colabora para a aplicação uniforme do direito de asilo.

No seguimento do processo, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu em acórdão que a Hungria “não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.o da Diretiva 2013/32, conjugado com o artigo 3º desta, ao prever que os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou apátridas que, vindos da Sérvia, pretendam aceder, no seu território, ao procedimento de proteção internacional apenas podem ser apresentados nas zonas de trânsito [...], adotando ao mesmo tempo uma prática administrativa constante e generalizada que limita drasticamente o número de requerentes autorizados a entrar diariamente nessas zonas de trânsito”¹²¹. A Hungria também foi condenada por infringir os artigos 24º, n. 3, e o artigo 43º da Diretiva 2013/32, bem como dos artigos 8º, 9º e 11º da Diretiva 2013/33, “ao instituir um sistema de detenção generalizada dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito [...], sem respeitar as garantias previstas por essas disposições”¹²², ao invés de utilizar o recurso à detenção somente em última instância, como é suposto.

O Tribunal ressaltou, ainda, que decorre do Considerando 6 da Diretiva 2008/115 que a “decisão de regresso deve ser tomada ao termo de um processo justo e transparente. Mais especialmente, em aplicação do artigo 5º desta diretiva, quando a autoridade nacional competente pondera adotar uma decisão de regresso, deve, por um lado, respeitar o princípio da não repulsão e ter em devida conta o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do nacional de país terceiro em causa e, por outro, ouvir o interessado a esse

¹²¹ *Comissão Europeia v. Hungria*. §128.

¹²² *Comissão Europeia v. Hungria*. §226.

respeito”¹²³. Destacou também que a diretiva estabelece que esta decisão deve ser fundamentada e emitida de forma escrita. Fala-se ainda do prazo a que tem direito o requerente que porventura é condenado a abandonar o território, de forma que o afastamento coercitivo só deve ser evocado em último caso, diferentemente da prática adotada pela Hungria. Salienta-se que o Tribunal rejeitou a argumentação do Estado Húngaro ao fundamentar suas práticas no artigo 72º do TFUE, pois evocou o artigo de maneira geral, alegando um suposto “risco de perturbação da ordem pública e da segurança nacional, sem demonstrar suficientemente a necessidade que tinha de derrogar especificamente à Diretiva 2008/115”¹²⁴.

O TJUE considerou também que a Hungria violou disposições legais da União Europeia quando passou a criminalizar pessoas ou organizações que proporcionem auxílio aos imigrantes que não possuem direito à proteção internacional. Esta disposição infringe o direito que os requerentes possuem à assistência jurídica. Violou, ainda, quando retirou o direito de asilo para indivíduos que chegam à Hungria provenientes de territórios onde não há risco de vida ou liberdade.

Após a sentença do TJUE, o Secretário de Estado para Diplomacia e Relações Públicas do primeiro-ministro da Hungria emitiu nota em que expõe de forma cristalina o caráter xenófobo da política de asilo húngara. O político afirma que a Hungria se reserva ao direito de “tomar medidas contra as atividades de ONGs financiadas por estrangeiros, incluindo aquelas financiadas por George Soros, buscando para ganhar influência e interferência política ou mesmo para promover a migração” e, também, que “a posição da Hungria em relação à migração permanece inalterada: a ajuda deve ser levada onde está o problema, em vez de trazer o problema para cá. Por outras palavras, a migração para a Europa deve ser travada e o futuro da Europa deve basear-se nas famílias”. A nota é encerrada com o Secretário afirmando que enquanto houver governo

¹²³ *Comissão Europeia v. Hungria*. §250.

¹²⁴ *Comissão Europeia v. Hungria*. §261.

nacional no país, “ele fará valer a vontade do povo húngaro e impedirá que a Hungria se torne um país de imigrantes”¹²⁵.

No sentido contrário do esperado pela União Europeia, de que o cerco seria temporário e posteriormente desmanchado, e as condições de recebimento destas pessoas seria aprimorada, a Hungria mostra-se claramente na direção oposta. O estado de emergência é renovado anualmente e o cerco é cada vez mais reforçado, além de outros países da região apoiarem a decisão, auxiliando a administração inclusive enviando reforços militares, como fizeram a República Tcheca e a Turquia¹²⁶. Além disso, os serviços de integração daqueles que são agraciados com a proteção internacional é completamente dependente da sociedade civil, através de organizações não-governamentais e instituições religiosas, posto que o Estado Húngaro retirou o oferecimento de tais serviços e deixou refugiados e beneficiários de proteção subsidiária desabrigados, sem orientação apropriada para inserção no mercado de trabalho, aprendizado do idioma húngaro ou orientações a respeito de reagrupamento familiar¹²⁷.

Torna-se nítido, diante de todo o exposto, que o governo húngaro tem administrado de forma bastante questionável a sua fronteira com a Sérvia, confrontando diretamente as garantias do direito europeu em matéria de asilo e afetando de forma preocupante a vida das pessoas que arriscam a entrada através dessa área, o que torna claro o tom da política de asilo do país. Em adição a toda a problemática aqui exposta, há outras circunstâncias no contexto húngaro que dificultam ainda mais a situação e a diligência para a sua melhora, nomeadamente os constrangimentos à liberdade de expressão e os entraves impostos pelo governo às instituições dedicadas à garantia destes direitos.

¹²⁵ KOVÁCS, Zoltán. **Hungary's position on migration remains unchanged**. 16 novembro de 2021. Disponível em: <https://abouthungary.hu/blog/hungary-s-position-on-migration-remains-unchanged>. Acesso em janeiro de 2022.

¹²⁶ EURACTIV. **Hungary fortifies protection along border with Serbia to stop migrants**. 22 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/hungary-fortifies-protection-along-border-with-serbia-to-stop-migrants/. Acesso em janeiro de 2022.

¹²⁷ Hungarian Helsinki Committee. **Two Years After: What's Left of Refugee Protection in Hungary?** Setembro de 2017. p. 10. Disponível em: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Two-years-after_2017.pdf. Acesso em janeiro de 2022.

b. O agravamento da crise pela comprometida liberdade de expressão e o desincentivo governamental

De forma a dificultar ainda mais a busca pela mudança do perfil da política de asilo, e seguindo as tendências opressoras do populismo, o governo húngaro tem cerceado cada vez mais as instituições que atuam na área, censurando estudos e reportagens a respeito¹²⁸, esmagando a mídia independente, violando frontalmente o direito à liberdade de expressão e de informação protegidas pela CFDUE, Artigo 11º, o qual explana que este direito “compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras”.

Válido ressaltar que o direito de asilo tem sido uma dentre as diversas áreas de tolhimento do direito à liberdade de expressão. O governo húngaro tem aparelhado meticulosamente a liberdade acadêmica¹²⁹ nas universidades e nos institutos de pesquisa, com grande enfoco nas ONGs, dado seu caráter humanitário na maior parte dos casos e sua forte atuação perante os requerentes de asilo. Há quatro importantes frentes de atuação na limitação da pesquisa na Hungria: primeiramente, toda uma rede de instituições de pesquisa autônomas foi transferida para a administração do governo; os fundos nacionais de ciência e cultura foram assumidos pelo governo, alterando listas de bolsas de pesquisa; os fundos foram transferidos para uma rede alternativa de institutos de pesquisa simpatizantes do governo e, por fim, a aprovação de alteração legislativa relativa à proteção de dados de forma que agências governamentais podem recusar o fornecimento de informações a ONGs e, simultaneamente, cobrar de forma

¹²⁸ A título de exemplo da estratégia de repressão executada pelo governo húngaro, salienta-se que a lei que compromete os direitos da comunidade LGBTQ foi sancionada em meio à pandemia de Covid-19 e ao forte *lockdown* na Hungria, o que impossibilitava a aglomeração de pessoas em espaços públicos e, conseqüentemente, qualquer organização de protesto tornou-se impraticável. É comum que governos populistas se utilizem da técnica de cortina de fumaça a fim de aprovarem medidas controversas, tal qual a estratégia adotada por Orbán, que dividiu a atenção da população entre duas importantes questões em um *timing* nada aleatório. Cf. THE GUARDIAN. **As the pandemic rages, Hungary ramps up anti-LGBTQ legislation. 23 novembro 2020.** Disponível em: <https://www.nbcnews.com/feature/nbc-out/pandemic-rages-hungary-ramps-anti-lgbtq-legislation-n1248659>. Acesso em janeiro de 2022.

¹²⁹ A liberdade acadêmica está consagrada no Artigo 13º da CDFUE.

excessiva para fornecer dados públicos. Os entraves impostos à sociedade civil comprometem gravemente a liberdade acadêmica, tendo em vista a perda de fontes de dados e pesquisas sofrida¹³⁰, além de gerar burocracias e bloqueios desnecessários para instituições que trabalham no âmbito do direito de asilo – refletindo, mais uma vez, o tom da política neste âmbito no cenário húngaro.

Além disso, há fortes ameaças para a liberdade de ensino, através da censura de artigos acadêmicos¹³¹ e desligamento de membros de universidades que tenham ligação com críticas direcionadas ao governo e suas políticas públicas¹³², ainda que esta ligação se dê através de um “like” em um post na rede social *Facebook* que seja contrário ao governo¹³³. Outro exemplo claro de represália por parte do governo húngaro ao ambiente acadêmico e à liberdade de expressão foi em relação à renomada Central European University, quando negou e retirou o credenciamento da universidade. Fundada por George Soros, conhecido opositor do primeiro-ministro, a CEU funcionava através da dupla acreditação com os Estados Unidos da América. Em 2017, a universidade foi forçada a encerrar atividades por conta de uma emenda aprovada pelo Parlamento Húngaro que exigia a abertura de um campus adicional no estado de Nova Iorque e a assinatura de acordo com o governo federal americano. Após imensa colaboração, o campus adicional foi aberto e o governador de Nova Iorque estava a postos para a assinatura do acordo, já que o governo federal americano não possui jurisdição para lidar com questões estaduais de ensino superior, no entanto, o governo húngaro não respondeu. O caso ganhou a

¹³⁰ PAP, Andras L. **Piecemeal Devourment: Academic Freedom in Hungary**. Chicago: University of Illinois Chicago – UIC Law Review, 24 de junho 2021. Disponível em: <https://lawreview.law.uic.edu/news-stories/piecemeal-devourment-academic-freedom-in-hungary/>. Acesso em janeiro de 2022.

¹³¹ THE GUARDIAN. **‘How dictatorship works’: Hungarian academic quits in censorship row**. 30 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/30/hungarian-academic-andrea-peto-quits-in-censorship-row>. Acesso em janeiro de 2022.

¹³² RYDER, Andrew. **The Challenge to Academic Freedom in Hungary: A Case Study in Authoritarianism, Culture War and Resistance**. De Gruyter, 2022. p. 190.

¹³³ A pesquisadora Boglárka Sztetfi foi demitida por “curtir” uma postagem contrária aos planos do governo em sediar os Jogos Olímpicos em Budapeste. A retaliação foi pública e, representada pelo Hungarian Helsinki Committee, foi comprovado em corte que a demissão da pesquisadora foi discriminatória. Cf. KÖRTVÉLYESI, Zsolt. **Fear and (Self-)Censorship in Academia**. 16 setembro 2020. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/fear-and-self-censorship-in-academia/>. Acesso em janeiro de 2022.

atenção da Comissão Europeia, a qual deu entrada em processo de infração perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, que considerou que a lei era discriminatória e feria a legislação da União Europeia, nomeadamente os artigos 13º, 14º, nº 3, e 16º da CDFUE. Imprescindível destacar a interpretação do Tribunal ao explicar que, embora a CEDH não faça referência explícita à liberdade acadêmica, a jurisprudência do TEDH estabelece que “esta liberdade está associada, nomeadamente, ao direito à liberdade de expressão consagrado no artigo 10º da CEDH”¹³⁴.

Não satisfeito em eliminar a principal universidade do país, o governo do primeiro-ministro continua a reforçar a sua ideologia através da instituição de um imposto “anti-imigração” de 25% sobre as rendas de organizações de apoio a imigrantes, o que inclui universidades com programas financiados pela União Europeia que auxiliam estudantes e pesquisadores refugiados¹³⁵. A dominação acontece também ao articular o comando de praticamente todo o sistema de educação superior, ao transferir a administração dos principais centros para fundações privadas com diretores apontados pelo governo. Dessa forma, ainda que o partido *Fidesz* saia do poder, a sua influência de “valores cristãos e conservadores” continuará a fazer efeito, posto que estas nomeações são por tempo indeterminado¹³⁶. Tais medidas colocam em xeque a liberdade e autonomia da academia, assim como desrespeita os principais valores da UE, produzindo precedentes perigosos ao direito comunitário europeu.

Ainda no sentido de prejudicar a liberdade de informação, o governo húngaro redigiu legislação que criminaliza as atividades direcionadas à assistência aos requerentes de asilo, como já referido neste estudo. Tal medida atingiu diretamente o funcionamento de Organizações Não-Governamentais,

¹³⁴ *Comissão Europeia v. Hungria*. Processo C-66/18. 6 de outubro 2020. §224.

¹³⁵ WILSON, Lesley. **State control over academic freedom in Hungary threatens all universities**. 06 setembro 2018. Disponível em: <https://eua.eu/resources/expert-voices/49-state-control-over-academic-freedom-in-hungary-threatens-all-universities.html>. Acesso em janeiro de 2022.

¹³⁶ EL PAÍS. **Orbán reforça domínio da ultradireita na Hungria com reforma que inclui gestão das universidades**. 27 abril 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-04-27/orban-reforca-dominio-da-ultradireita-na-hungria-com-reforma-que-inclui-gestao-das-universidades.html>. Acesso em janeiro de 2022.

que são alvos constantes do primeiro-ministro. Além disso, após duas décadas de parceira, as autoridades húngaras terminaram o acordo de cooperação com o Hungarian Helsinki Committee, principal ONG na área de asilo, de forma que foi negado o acesso à detenção policial, penitenciária e imigratória. Consequentemente, a ONG não é mais autorizada a monitorar o respeito aos direitos humanos em instituições fechadas, ao mesmo tempo em que se sabe que este tipo de vigilância contribui significativamente para a melhora das condições de detenção e para a redução do risco de tortura e maus tratos¹³⁷.

Evidente que, enquanto todas estas dificuldades são impostas às organizações que representam valores contrários aos defendidos pelo governo, os caminhos para organizações que estão alinhadas ao conservadorismo são facilitados. Através do provimento de significativos fundos públicos e apoio logístico, estas ONGs colaboram para a propaganda estatal de que George Soros “envia massas de refugiados para destruir a Hungria”, dentre outras inverdades¹³⁸.

Além de todo o exposto, importante também mencionar que a assistência jurídica aos requerentes de asilo pode ser comprometida em função da baixa compensação financeira enfrentada pelos prestadores de assistência jurídica, tais como advogados e organizações não-governamentais¹³⁹.

Em síntese, é manifesto que o governo húngaro, capitaneado por um líder nitidamente populista de extrema-direita, não tem qualquer interesse em auxiliar os requerentes de asilo ou aqueles que trabalham com a assistência dessas pessoas. Pelo contrário: tem sido implementada uma política de entraves a estes procedimentos, valendo-se de todo tipo de argumento objetivo quando claramente o teor destas medidas faz com que estes indivíduos não se sintam bem-vindos e sejam mal tratados.

¹³⁷ ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Opus Cit.** p. 65-66.

¹³⁸ VSQUARE. **How Orbán's government funds ultra-conservative NGO's agenda.** 07 maio 2021. Disponível em: <https://vsquare.org/how-orbans-government-funds-ultra-conservative-ngos-agenda/>. Acesso em janeiro de 2022.

¹³⁹ ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Op. Cit.** p. 36.

c. A necessidade de redistribuição da responsabilidade de asilo na União Europeia

Diante do explanado neste estudo, é possível perceber que existe uma preferência por parte dos requerentes de asilo em tentar apresentar seus pedidos em locais que tenham maior probabilidade de aceitação, para além de fatores como proximidade linguística, cultural e histórica. Dado que estes últimos aspectos permanecem inalteráveis e, inclusive, devem ser respeitados e levados em conta, resta voltar as atenções para os esforços factíveis relativos à harmonização da aplicação das normas e política de asilo europeias¹⁴⁰. É neste sentido que se fala, primeiramente, em se assegurar que sejam respeitados os direitos humanos e os direitos fundamentais da União Europeia na chegada destes indivíduos, que são titulares de garantias sociais e procedimentais que não podem ser relevadas em nome de razões arbitrárias – como acontece repetidamente na Hungria. Os países signatários têm o dever de aplicar acordos, diretivas e quaisquer instrumentos adotados pela União Europeia que protejam não só seus cidadãos, mas também nacionais de países terceiros que estejam sob sua jurisdição.

Como principal ferramenta de harmonização da política de asilo da União Europeia, fala-se no Sistema Europeu Comum de Asilo, o qual já conta com importantes dispositivos legais e a atuação indispensável do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, transformado em janeiro de 2022 na Agência da União Europeia para o Asilo. Esta mudança foi bastante relevante na medida em que passou a funcionar como uma agência da União Europeia de pleno direito, oferecendo suporte aos Estados-Membros e países terceiros, operacional e tecnicamente. A EUAA também trabalha para assegurar que haja maior coerência na apreciação dos requerimentos de asilo, o que contribui para o

¹⁴⁰ ICMPD. **An Effective Asylum Responsibility-Sharing Mechanism: ICMPD Asylum Programme for Member States – Thematic Paper**. Vienna: October 2015. p. 16. Disponível em: <https://www.icmpd.org/file/download/48356/file/An%2520Effective%2520Asylum%2520Responsibility-Sharing%2520Mechanism%2520%25E2%2580%2593%2520Updated%2520Version%2520October%25202015%2520EN.pdf>. Acesso em janeiro de 2022.

progresso das atividades relacionadas à proteção internacional no contexto europeu.

Importante destacar também outras frentes de atuação da UE na tentativa de amenizar estas disparidades, tais como projetos de capacitação em locais de países terceiros que estão desenvolvendo suas próprias capacidades de lidar com o fluxo migratório. Há também projetos de assistência técnica e melhoramento dos centros de acolhimento dos requerentes de asilo. O SECA, contudo, merece atenção, tendo em vista o referido fenômeno de escolha de Estado-Membro por parte dos requerentes de asilo baseada na maior probabilidade de procedência dos seus pedidos. A partir do momento em que todos os países da UE concordam em aplicar um dispositivo legal de forma uniforme, não é suposto que exista diferenciações objetivas por parte dos requerentes de asilo, assumindo que este compromisso seja cumprido e todos os Estados-Membros tenham o mesmo funcionamento no âmbito da política de asilo. O que ocorre, no entanto, é que a prática não corresponde à teoria, originando a chamada “procura de asilo por conveniência”. Este fenômeno foi agravado pela crise dos refugiados, que levou à movimentação da UE no sentido de elaborar propostas legislativas para a reforma deste sistema.

A reforma do SECA tem como finalidade fortalecer o sistema de asilo diante da pressão migratória, tornando-o mais eficiente, assim como pretende suprimir os denominados fatores de atração e movimentos secundários. Reforçamos que a reforma deve também empregar esforços para eliminar os excessos cometidos por determinados Estados-Membros e, ao mesmo tempo, prover assistência aos que enfrentam maiores desafios com a política de asilo. Através da implementação destas medidas, será mais concreto o debate a respeito da redistribuição da responsabilidade entre os países da UE, por meio do princípio da solidariedade e o simultâneo respeito às soberanias.

i. As melhoras necessárias ao Regulamento de Dublin

A principal maneira de garantir uma melhor distribuição dos requerimentos de asilo apreciados pela União Europeia, o que contribui significativamente para

a política de asilo europeia, é através de mudanças nas regras contidas no Regulamento de Dublin.

Atualmente, encontram-se em debate algumas propostas de mudanças legislativas relativas ao Regulamento de Dublin¹⁴¹, incluindo uma completa substituição do sistema de Dublin por um sistema novo, para gerir os pedidos de asilo de forma mais justa e equitativa entre os Estados-Membros. O sistema substituto pretende aplicar o princípio da solidariedade de forma mais eficiente e, uma vez instaurado, garantir que o processo seja tratado dentro de duração razoável e de forma célere.

O novo regulamento que venha a substituir o atual Regulamento de Dublin deve analisar com a devida diligência o critério atualmente adotado sobre a competência para lidar com os pedidos de proteção internacional, isto é, o critério de primeira entrada do requerente. Como anteriormente destacado, os países com fronteiras externas acabam por enfrentar questões extras em razão deste critério, como ficou demonstrado na crise dos refugiados. Devem ser apreciadas, portanto, questões relativas à determinação de modo mais eficaz deste critério de competência, de forma que a divisão entre os países da UE aconteça de forma equitativa, justa e solidária.

Para que tais objetivos sejam conquistados, é preciso abandonar determinadas práticas adotadas pelos Estados-Membros, que muitas vezes se apoiam na legislação em vigor e acabam por deixar os requerentes desorientados diante de um sistema tão complexo. A reforma deste Regulamento também se faz necessária levando em conta todas as complicações que os requerentes enfrentam ao tentar compreender como agir quando estão sob a sua abrangência. Faz-se indispensável, portanto, que os requerentes tenham as mesmas oportunidades em toda a União Europeia, através de procedimentos e condições de acolhimento harmonizadas, ou seja, “todos os requerentes de proteção devem ter o seu pedido analisado com cuidado e imparcialidade e ser acolhidos num país europeu com dignidade. A

¹⁴¹ CONSELHO EUROPEU. **Política de migração da UE**. 02 fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/>. Acesso em fevereiro de 2022.

UE também deve abandonar suas políticas de terceirização, confinamento e triagem nas fronteiras”¹⁴².

Para que seja uma mudança significativa, o novo sistema de asilo da União Europeia deve levar em conta, adicionalmente, as necessidades que estas pessoas possuem ao chegarem em território europeu, tanto em quesito de oferta de alojamento, quanto em questões familiares. Requerentes que são mais vulneráveis devem receber atendimento psicológico, as famílias devem ser acolhidas da forma correta em todos os países, levando em consideração principalmente famílias com crianças, as quais possuem necessidades específicas. Os lugares de acolhimento destas pessoas não podem ter ares de imprevisto e de desrespeito à dignidade humana, mas sim possuir estruturação adequada e recursos humanos com formações específicas para estas situações. As transferências desnecessárias devem ser evitadas quando houver risco de devolução ao país de origem onde podem sofrer ameaças ou ataques, prezando sempre pelo respeito ao princípio do *non-refoulement*.

Merece atenção também o conceito de país terceiro seguro, o qual tem sido criticado pelas autoridades europeias de asilo por ser utilizado em demasia por países que tentam se abster da responsabilidade dos requerimentos. Neste sentido, o ACNUR se manifestou contra as iniciativas de externalização destes indivíduos, que são transferidos para territórios de países terceiros, o que coloca em risco a segurança de pessoas que carecem de proteção internacional. Estes mecanismos “minam os direitos daqueles que buscam segurança e proteção, demonizam-nos e os punem, e podem colocar suas vidas em risco”, principalmente quando se observa que tais transferências são direcionadas a países em desenvolvimento, via de regra no sul global, onde nem sempre é totalmente garantido o respeito aos direitos humanos. Esta prática é frequentemente justificada por razões econômicas, o que também é reprovado pelo ACNUR, que defende que vidas humanas não podem receber etiquetas de preço e serem esquecidas em locais com condições que são consideradas

¹⁴² LA CIMADE. **Règlement Dublin – La Machine Infernale de l’Asile Européen**. La Cimade, 25 de abril de 2019. Tradução livre. p. 58.

punitivas, por serem prejudiciais à sua saúde física e mental. Esta prática, defende o Alto Comissariado, “explora tanto as vulnerabilidades das nações em desenvolvimento sobrecarregadas quanto as dos refugiados”¹⁴³.

Ressalta-se, mais uma vez, que não podem ser toleradas dentro da União Europeia a perseguição destes requerentes nas fronteiras, prática realizada pela Hungria, assim como detenções arbitrárias e repressoras precisam acabar. O respeito pela dignidade da pessoa humana – e das crianças, quando cabível – não pode ser relativizado em nome da soberania nacional quando é sabido que existe um direito comunitário em vigor que preza por valores fundamentais alinhados com os direitos humanos.

ii. Perspectivas de mudança na política de asilo europeia

O cenário atual da política de asilo da União Europeia, apesar de já apresentar diversos avanços ao longo dos anos, ainda é alvo de críticas e deve ser constantemente aperfeiçoado a fim de cumprir seus principais objetivos. Este engajamento na melhora da política de asilo, inclusive, deve ser encarado como uma tarefa constante, dado o caráter estrutural da questão. O fenómeno da migração e do requerimento de asilo possui picos, mas o seu desafio como um todo não é temporário, mas sim permanente, de forma que devem ser pensadas soluções a médio e longo prazo que tragam resultados cada mais vez mais positivos, como já é o objetivo de diversas autoridades europeias¹⁴⁴. Para tanto, alguns esforços continuam a ser empregados para que exista perspectiva de mudança positiva dentro deste âmbito.

¹⁴³ UNHCR. **UNHCR warns against “exporting” asylum, calls for responsibility sharing for refugees, not burden shifting.** 19 maio 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/5/60a2751813/unhcr-warns-against-exporting-asylum-calls-responsibility-sharing-refugees.html>. Acesso em fevereiro de 2022.

¹⁴⁴ LA MONCLOA. **Grande-Marlaska transfers the proposal on migration agreed with the Mediterranean partners at the MED5 summit in Malaga to the EU.** 08 outubro de 2021. Disponível em: https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20211008_med5-proposal.aspx. Acesso em fevereiro de 2022.

A principal mudança de perspectiva atual da política de asilo europeia é o Pacto sobre a Migração e o Asilo¹⁴⁵, mencionado anteriormente, que foi criado em 2016 e teve alterações para uma nova versão apresentada em 2020. Os objetivos deste novo pacto incluem o reforço da confiança mútua entre os Estados-Membros da UE, através de procedimentos eficazes e o fortalecimento da dualidade entre solidariedade e soberania.

Pretende-se, assim, tornar o sistema de asilo mais eficiente tanto para os países quanto para os requerentes, através da modernização da gestão integrada das fronteiras europeias, de atualizações à base de dados Eurodac e melhor prestação de assistência aos requerentes. A avaliação dos pedidos também deve ser feita de maneira individualizada de acordo com o caso concreto, sempre respeitando os direitos fundamentais protegidos pelo ordenamento jurídico europeu.

Destaca-se, no entanto, que mesmo as propostas atualizadas continuam falhas, na medida em que basicamente fazem uma “re-embalagem”¹⁴⁶ das mesmas propostas iniciais, através de uma versão mais branda, com uma adição questionável sobre os patrocínios de retorno e as disposições sobre força maior. Os princípios básicos de alocação dos requerentes infra-EU permanecem os mesmos, notadamente o critério da primeira entrada, assim como não há grandes mudanças em relação ao princípio da solidariedade no sentido de realmente fortalece-la.

Embora haja essa movimentação de reforma da legislação vigente, para que o SECA atinja realmente níveis satisfatórios de harmonização ainda há algum caminho a se percorrer, posto que é mais um “trabalho em curso do que uma realidade jurídica”¹⁴⁷. O desenvolvimento do SECA depende

¹⁴⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **Novo pacto em matéria de migração e asilo**. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt. Acesso em fevereiro de 2022.

¹⁴⁶ MAIANI, Francesco. **A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact**. EU Immigration and Asylum Law and Policy, Universität Konstanz: 20 de outubro de 2020. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>. Acesso em março de 2022.

¹⁴⁷ CHETAIL, Vincent. **The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?** in CHETAIL, P. De Bruycker; MAIANI, Francesco. **Reforming the Common European Asylum**

majoritariamente da implementação efetiva pelos Estados-Membros de seus instrumentos, aliado ao entendimento comum do TJUE, através de uma abordagem sistêmica do acervo concernente à matéria de asilo. Entende-se que um sistema é mais do que a soma de diferentes instrumentos jurídicos adotados a respeito do mesmo tema, mas sim pressupõe um “quadro convincente e abrangente em que cada instrumento se articula com os demais”¹⁴⁸. O principal desafio ainda é o de transformar a coleção existente de diferentes instrumentos em um regime coerente de proteção aos refugiados que possa ser aplicado de maneira coerente por todos os países signatários.

Sendo assim, é importante destacar que, por mais que sugestões e melhorias sejam propostas pelos Estados-Membros, é essencial que o respeito às normas estabelecidas seja assegurado por todos, sem exceção. Como foi possível verificar ao longo deste estudo, países com tendências não democráticas, como é o caso da Hungria, tendem a passar por cima da legislação da União Europeia e agem de acordo com ideologias e interesses nacionais. Ocorre então o desrespeito contínuo das garantias essenciais dos requerentes – isto é, quando conseguem primeiramente ser classificados como requerentes, posto que o comportamento destes países nas fronteiras externas de detenção e expulsão imediata dos nacionais de países terceiros faz com que os pedidos sequer sejam apresentados. Este é mais um ponto criticado pela doutrina¹⁴⁹, que afirma que o direito de asilo se caracteriza como um direito imperfeito, tendo em vista a necessidade da presença física do requerente diante das autoridades de asilo do país em que se pretende requerer a proteção internacional, quando muitas vezes sequer é possível chegar a este território.

As projeções para o futuro da política de asilo não podem ignorar estes fenômenos sociopolíticos, pois estão intrinsecamente ligados ao respeito pelos instrumentos legais da União Europeia. Considerando que a migração será

System: The New European Refugee Law, V. Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990. Martinus Nijhoff: 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2564990>. Acesso em março de 2022. p. 35.

¹⁴⁸ IDEM. *Ibidem*. p. 36.

¹⁴⁹ GIL, Ana Rita. **40 Anos de Direito Constitucional de Asilo – Origens e Novos Caminhos de um Direito Fundamental**. JULGAR n. 29, Almedina. 2016. p. 174.

A política de asilo da União Europeia: o caso da Hungria

sempre tema sensível para os governos, principalmente no que toca a requerentes de proteção internacional, cabe às autoridades europeias os esforços cabíveis para garantir que não haja ameaça a estes indivíduos quando o Estado Democrático de Direito estiver fragilizado, pois são alvos fáceis para figuras populistas e com nacionalismo exacerbado.

CONCLUSÃO

Podemos depreender deste estudo que a política de asilo, inevitavelmente, possui nuances complexas, ao lidar diretamente com a decisão a respeito de vidas vulneráveis nos mais diversos níveis, como social, político e cultural. Além disso, é importante lembrar que o fenômeno da migração e dos pedidos de asilo são, em verdade, não apenas um fenômeno, mas um fato em si inerente às sociedades humanas, e ainda mais evidente a partir de uma cultura globalizada. Diante dessa constatação, não é cabível que o mais importante bloco comunitário do planeta não esteja preparado para lidar com os desafios que estas pessoas trazem ao chegarem neste território, abandonando suas origens sem perspectiva de retorno.

Foi possível perceber que a União Europeia já possui bases legais relativamente positivas para a aplicação da política de asilo, contudo ainda falha em fatores como divisão equitativa dos pedidos de asilo e, notadamente, no cumprimento prático de diretivas que tratam das condições de espera e acolhimento destes indivíduos. Esta foi a razão motivadora para esta autora escolher dedicar atenção ao caso da Hungria, um país com um contexto político seriamente alarmante, liderado por uma autoridade com traços antidemocráticos que ameaçam o Estado Democrático de Direito e os valores fundamentais da União Europeia. O desequilíbrio entre soberania e solidariedade fica evidente nas práticas do governo húngaro, que parece não ter grandes preocupações em ameaçar os alicerces morais da União Europeia ou sequer os direitos humanos.

É preciso, portanto, que as autoridades europeias dos direitos humanos não tolerem o desrespeito sistemático que acontece em território húngaro. Acreditamos que o caminho para suprimir estas práticas destoantes dentro da UE se dá através não só de julgamentos e condenações processuais, mas também a partir de medidas econômicas que se mostrem eficazes diante do desrespeito à Bruxelas que aquele governo continua a cometer.

A política de asilo da União Europeia: o caso da Hungria

Lembramos, por fim, que nenhuma fronteira deve valer mais do que uma vida humana. É a partir desta premissa que deve se trabalhar a política de asilo, e é com este pensamento que os Estados-Membros da União Europeia devem se organizar, deixando de lado a ideia da Europa como uma fortaleza e, em vez disso, humanizá-la.

BIBLIOGRAFIA

BERLIN, Isaiah. To define populism. 1967. The Isaiah Berlin Virtual Library. Disponível em: <https://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>. Acesso em setembro 2021.

BOED, Roman. **The state of the right of asylum in international law**. Vol. 5:1. Duke journal of comparative & international law, 1994.

BOGDANDY, Armin von; BAST, Jürgen. **Principles of European Constitutional Law**. Second Revised Edition. Oxford: Hart Publishing Ltda, 2009.

CAMPESI, Giuseppe. **The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis**. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2011/59, Criminal Justice, Borders, and Citizenship Research Paper No. 2481918. 1 novembro 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2481918>. Acesso em julho 2021.

CHETAIL, Vincent. **The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?** in CHETAIL, P. De Bruycker; MAIANI, Francesco. **Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law, V**. Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990. Martinus Nijhoff, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2564990>. Acesso em março de 2022.

CORNELISSE, Galina. **What's Wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration in the Area Without Internal Borders**. Common Market Law Review, Vol. 51, No. 3, 16 de junho 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2451038>. Acesso em janeiro de 2022.

FONTAINE, Pascal. **Compreender as políticas da União Europeia: A Europa em 12 lições**. Luxemburgo: União Europeia, 2014.

GALITO, Maria Sousa. **Populismo – conceptualização do fenómeno**. Instituto Superior de Economia e Gestão CEsa/CSG, 2017. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14156/1/wp158.pdf>. Acesso em dezembro de 2021.

GIBNEY, Matthew. **The Ethics and Politics of Asylum**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GIL, Ana Rita. **40 Anos de Direito Constitucional de Asilo – Origens e Novos Caminhos de um Direito Fundamental**. JULGAR n. 29. Almedina, 2016.

GOODWIN-GILL, Guy. **Asylum: The Law and Politics of Change**. International Journal of Refugee Law, vol. 7, 1995.

HAILBRONNER, Kay e GOGOLIN, Jana. **Asylum, Territorial**. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e757?rskey=gfxVbv&result=1&prd=OPIL>. Acesso em junho de 2021.

HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HAWKINS, Kirk A.; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **The Ideational Approach to Populism – Concept, Theory, and Analysis**. London and New York: Routledge, Taylor & Francis, 2018.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Sources of Euroscepticism**. Palgrave Macmillan Ltd, Acta Politica, 2007.

ICMPD. **An Effective Asylum Responsibility-Sharing Mechanism: ICMPD Asylum Programme for Member States – Thematic Paper**. Vienna: October 2015. p. 16. Disponível em: <https://www.icmpd.org/file/download/48356/file/An%2520Effective%2520Asylum%2520Responsibility-Sharing%2520Mechanism%2520%25E2%2580%2593%2520Updated%2520Version%2520October%25202015%2520EN.pdf>. Acesso em janeiro de 2022.

JOLY, Daniele. **Refugees: Asylum in Europe?** Westview Press, 1992.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico**. Textos Clássicos de Filosofia. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KÖRTVÉLYESI, Zsolt. **Fear and (Self-)Censorship in Academia**. 16 setembro 2020. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/fear-and-self-censorship-in-academia/>. Acesso em janeiro de 2022.

KOVÁCS, Zoltán. **Hungary's position on migration remains unchanged**. 16 novembro de 2021. Disponível em: <https://abouthungary.hu/blog/hungary-s-position-on-migration-remains-unchanged>. Acesso em janeiro de 2022.

LA CIMADE. **Règlement Dublin – La Machine Infernale de l'Asile Européen**. La Cimade, 25 de abril de 2019.

LECONTE, Cécile. **Understanding Euroscepticism**. The European Union Series. Palgrave Macmillan, 2010.

MAIANI, Francesco. **A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact**. EU Immigration and Asylum Law and Policy, Universität Konstanz: 20 de outubro de 2020. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>. Acesso em março de 2022.

MARKS, Gary. **Structural Policy and Multilevel Governance in the EC**. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda (eds.). *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.

MAS, Jean-Claude. *in* **Règlement Dublin – La Machine Infernale de l'Asile Européen**. La Cimade, 25 de abril de 2019.

McADAM, Jane e PURCELL, Kate. **Refugee Protection in the Howard Years: Obstructing the Right to Seek Asylum**. Australian Year Book of International Law Vol 27, 2008.

MESSING, Vera; SÁGVÁRI, Bence. **Cementing European Divisions – Mapping of European Attitudes Towards Migration**. Budapest: Friedrich Ebert Stiftung, 2020.

MOFFITT, Benjamin. **The global rise of populism: performance, political style, and representation**. Stanford, California: Stanford University Press, 2016.

MOLE, Nuala e MEREDITH, Catherine. **Asylum and the European Convention on Human Rights**. Council of Europe Publishing, 2010.

OLIVEIRA, Sofia Pinto. **Introdução ao Direito de Asilo**. In: CEJ. **O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária**. Lisboa: setembro de 2016.

OLIVEIRA, Sofia. Pinto. **Sobre a dimensão extraterritorial das obrigações estaduais em matéria de proteção internacional – Reflexões motivadas pelo Parecer Consultivo do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, de 30 de maio de 2018**. Colombia: Precedente Revista Jurídica, 15, 2019.

PAP, Andras L. **Piecemeal Devourment: Academic Freedom in Hungary**. Chicago: University of Illinois Chicago – UIC Law Review, 24 junho 2021. Disponível em: <https://lawreview.law.uic.edu/news-stories/piecemeal-devourment-academic-freedom-in-hungary/>. Acesso em janeiro de 2022.

PARÁISO, Ariana Nunes. **O Regulamento Dublin III – Os Critérios de Determinação de Responsabilidade: Breves Notas**. NOVA Refugee Clinic Blog: maio 2021. Disponível em http://novarefugeelegalclinic.cedis.fd.unl.pt/?blog_post=o-regulamento-dublin-iii-os-criterios-de-determinacao-de-responsabilidade-breves-notas Acesso em junho 2021.

RIZZI, Andrea. **Brexit, Polónia e Hungria: a luta das cidades contra o nacional-populismo**. El País, 19 de outubro 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/18/internacional/1571421329_459721.html. Acesso em dezembro de 2021.

RODRIGUES, José Noronha. **A História do Direito de Asilo no Direito Internacional**. Repositório da Universidade dos Açores – CEEAplA Working Paper Series, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.3/1151> Acesso em maio de 2021.

ROSENAU, James N. **Governance, Order and Change in World Politics**. in ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst, O. (ed.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RYDER, Andrew. **The Challenge to Academic Freedom in Hungary: A Case Study in Authoritarianism, Culture War and Resistance**. De Gruyter, 2022.

SANCHEZ, Pablo Antonio Fernandez. **Las Obligaciones de los Estados em el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos**. Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, 1987.

SILVA, Elsa Raquel Ferreira da. **A aplicação do Art. 3º da CEDH às situações de expulsão de estrangeiro portador de VIH**. Dissertação. Mestre (Direitos Humanos) – Universidade do Minho, 2014.

SILVEIRA, Luís. **O Acolhimento e a Estadia do Estrangeiro**. Boletim do Ministério da Justiça – Documentação e Direito Comparado, n. 18, 1984.

SINHA, S. Prakash. **Asylum and International Law**. 1st edition. Springer, 1971.

TSOURDI, Lilian; COSTELLO, Cathryn. **The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum**. Forthcoming in Paul Craig and Gráinne de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law* (forth. OUP, 2021). Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3735345. Acesso em março de 2022.

WILSON, Lesley. **State control over academic freedom in Hungary threatens all universities**. 06 setembro 2018. Disponível em: <https://eua.eu/resources/expert-voices/49-state-control-over-academic-freedom-in-hungary-threatens-all-universities.html>. Acesso em janeiro de 2022.

ZGUSTOVA, Monika. **Europa Central, do pós-comunismo à democracia**. 21 de outubro de 2021. Disponível em <https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-10-21/europa-central-do-pos-comunismo-a-democracia.html>. Acesso em dezembro de 2021.

JURISPRUDÊNCIA CONSULTADA E OUTRA DOCUMENTAÇÃO

Jurisprudência

1996

Amuur v. França. Processo n. 19776/92. 25 de junho de 1996.

2008

Saadi v. Reino Unido. Processo n. 13229/03. 29 de janeiro de 2008.

2010

AA v. Grécia. Processo n. 12186/08. 22 de julho de 2010.

Muskhadzhieva e outros v. Bélgica. Processo n. 41442/07. 19 de janeiro de 2010.

2011

MSS v. Bélgica e Grécia. Processo n. 30696/09. 21 de janeiro de 2011.

2012

Popov v. França. Processo n. 39472/07 and 39474/07. 19 de janeiro de 2012.

2016

J.K. and Others v. Sweden, no. 59166/12. 23 de agosto de 2016.

2018

Comissão Europeia v. Hungria. Processo C-808/18. 21 de dezembro 2018.

2020

Comissão Europeia v. Hungria. Processo C-66/18. 6 de outubro 2020.

Outra Documentação:

1950

Declaração Schuman. Robert Schuman, 9 de maio de 1950. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt. Acesso em dezembro de 2021.

2003

Comissão Europeia. Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003.

2008

Commission of the European Communities. Commission Staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions Policy Plan on Asylum – **An Integrated Approach to Protection Across the EU**. Impact Assessment. 17 de junho de 2016.

2015

BBC. **Migrant crisis: Refugees being detained in Hungary prisons**. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-34789262>. Acesso em março de 2022.

Le Figaro. **Marine Le Pen s'étonne de voir «99% d'hommes» sur les images de réfugiés**. Disponível em: <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/09/08/25002-20150908ARTFIG00073-marine-le-pen-sur-les-images-de-refugies-il-y-a-99-d-hommes.php>. Acesso em dezembro de 2021.

THE NEW YORK TIMES. **Eastern Bloc's Resistance to Refugees Highlights Europe's Cultural and Political Divisions**. 12 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/09/13/world/europe/eastern-europe-migrant-refugee-crisis.html>. Acesso em dezembro de 2021.

2016

EUROSTAT. **Nombre record, plus de 1,2 million de primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2015.** Communiqué de Presse 44/2016, 4 de março de 2016.

FINANCIAL TIMES. **Hungary referendum throws Brussels migrants plan into disarray.** 22 de fevereiro 2016. Disponível em: <https://www.ft.com/content/06d7c59e-dafb-11e5-98fd-06d75973fe09>. Acesso em janeiro de 2022.

2017

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. **Hungria levanta nova vedação na fronteira com a Sérvia.** 28 de fevereiro 2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/hungria-levanta-nova-vedacao-na-fronteira-com-a-servia-5694905.html>. Acesso em dezembro de 2021.

Hungarian Helsinki Committee. **Two Years After: What's Left of Refugee Protection in Hungary?** Setembro de 2017. Disponível em: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Two-years-after_2017.pdf. Acesso em janeiro de 2022.

2018

AGNU. **Global Compact on Refugees.** Nova Iorque: Assembleia Geral das Nações Unidas, 17 de dezembro de 2018.

CPT. **Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017.** Conselho da Europa, 18 setembro 2018.

ECRI. **ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Hungary subject to interim follow-up.** Conselho da Europa. 15 de maio 2018.

EUROSTAT. **EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017.** 19 de abril de 2018. Disponível em

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58>. Acesso em dezembro de 2021.

2019

ASSEMBLÉE NATIONALE. **Rapport d'Information 2342 déposé par la Commission des Affaires Européennes sur la réforme européenne du droit d'asile**, 17 de outubro de 2019.

ASYLUM INFORMATION DATABASE. **Country Report: Hungary. European Council on Refugees and Exiles**. 2019 Update. p. 36. Disponível em: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/06/report-download_aida_hu_2019update.pdf. Acesso em janeiro de 2022.

CONSELHO DA EUROPA. **Report on Hungary**. Hungary should address interconnected human rights issues in refugee protection, civil society space, independence of the judiciary and gender equality. 21 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-should-address-interconnected-human-rights-issues-in-refugee-protection-civil-society-space-independence-of-the-judiciary-and-gender-equality>. Acesso em fevereiro de 2022.

2020

COMISSÃO DAS LIBERDADES CÍVICAS, DA JUSTIÇA E DOS ASSUNTOS INTERNOS. **Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III**. PE648.425v03-00, 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Novo pacto em matéria de migração e asilo**. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt. Acesso em fevereiro de 2022.

DEUTSCHE WELLE (DW). **LGBT rights: Hungary passes law banning same-sex adoption**. 15 de dezembro 2020. Disponível em:

<https://www.dw.com/en/lgbt-rights-hungary-passes-law-banning-same-sex-adoption/a-55947139>. Acesso em dezembro de 2021.

European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe. **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration – Edition 2020**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

EUROSTAT. **Estatísticas sobre o asilo**. 1 de setembro de 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Estat%C3%ADsticas_sobre_o_asilo&oldid=496326#Decis.C3.B5es_sobre_os_pedidos_de_asilo. Acesso em junho 2021.

THE GUARDIAN. **As the pandemic rages, Hungary ramps up anti-LGBTQ legislation. 23 novembro 2020**. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/feature/nbc-out/pandemic-rages-hungary-ramps-anti-lgbtq-legislation-n1248659>. Acesso em janeiro de 2022.

2021

Comissão Europeia. **Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa**. 22 de setembro de 2021. Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt. Acesso em dezembro de 2021.

Convention grounds for persecution – Migration and Home Affairs. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/convention-grounds-persecution_en. Acesso em junho de 2021.

EASO. **EASO Asylum Report 2020 – Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union**. European Asylum Support Office, 2020. Disponível em <https://reliefweb.int/report/world/easo-asylum-report-2020-annual-report-situation-asylum-european-union>. Acesso em dezembro de 2021.

EL PAÍS. **Orbán reforça domínio da ultradireita na Hungria com reforma que inclui gestão das universidades**. 27 abril 2021. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-04-27/orban-reforca-dominio-da-ultradireita-na-hungria-com-reforma-que-inclui-gestao-das-universidades.html>. Acesso em janeiro de 2022.

EURACTIV. **Hungary fortifies protection along border with Serbia to stop migrants.** 22 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/hungary-fortifies-protection-along-border-with-serbia-to-stop-migrants/. Acesso em janeiro de 2022.

EURONEWS. **Afghans among hundreds of migrants stranded on Serbia-Hungary border seeking to enter EU.** 08 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.euronews.com/2021/10/08/afghans-among-hundreds-of-migrants-stranded-on-serbia-hungary-border-seeking-to-enter-eu>. Acesso em dezembro de 2021.

EURONEWS. **Hungria viola leis da UE com alterações legislativas sobre asilo.** 17 de novembro de 2021. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2021/11/16/hungria-viola-leis-da-ue-com-alteracoes-legislativas-sobre-asilo>. Acesso em janeiro de 2022.

EUROSTAT. **All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year.** Disponível em https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-060537_QID_-17A3DB5F_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;REASON,L,X,1;GEO,L,Y,0;DURATION,L,Z,0;CITIZEN,L,Z,1;UNIT,L,Z,2;INDICATORS,C,Z,3;&zSelection=DS-060537UNIT,PER;DS-060537INDICATORS,OBS_FLAG;DS-060537CITIZEN,TOTAL;DS-060537DURATION,TOTAL;&rankName1=UNIT_1_2_-1_2&rankName2=CITIZEN_1_2_-1_2&rankName3=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName4=DURATION_1_2_-1_2&rankName5=TIME_1_0_0_0&rankName6=REASON_1_2_1_0&rankName7=GEO_1_2_0_1&sortC=ASC_-1_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&

mpty=false&wai=false&time_mode=NONE&time_most_recent=false&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23. Acesso em dezembro de 2021.

LA MONCLOA. **Grande-Marlaska transfers the proposal on migration agreed with the Mediterranean partners at the MED5 summit in Malaga to the EU.** 08 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20211008_med5-proposal.aspx. Acesso em fevereiro de 2022.

RTP NOTÍCIAS. **Fronteira da Hungria. Alta tecnologia contra os migrantes.** 7 novembro de 2021. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/fronteira-da-hungria-alta-tecnologia-contra-os-migrantes_v1361490. Acesso em janeiro de 2022.

THE GUARDIAN. **‘How dictatorship works’: Hungarian academic quits in censorship row.** 30 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/30/hungarian-academic-andrea-peto-quits-in-censorship-row>. Acesso em janeiro de 2022.

THE GUARDIAN. **Hungary passes law banning LGBT content in schools or kids’ TV.** 15 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/15/hungary-passes-law-banning-lgbt-content-in-schools>. Acesso em dezembro de 2021.

The UN Refugee Agency. **Global Trends – Forced Displacement in 2020.** 18 June 2021. Disponível em <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>. Acesso em julho 2021.

TIME. **EU Begins Legal Action Against Hungary Over its Anti-LGBTQ Law.** 23 de junho 2021. Disponível em <https://time.com/6075017/eu-hungary-anti-lgbtq-law/>. Acesso em dezembro de 2021.

VSQUARE. **How Orbán’s government funds ultra-conservative NGO’s agenda.** 07 maio 2021. Disponível em: <https://vsquare.org/how-orbans-government-funds-ultra-conservative-ngos-agenda/>. Acesso em janeiro de 2022.

2022

CONSELHO EUROPEU. **Política de migração da UE**. 02 fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/>. Acesso em fevereiro de 2022.

HUNGARY TODAY. **CoE Calls on Hungary to Stop Curbing LGBTI Rights**. 14 de janeiro de 2022. Disponível em <https://hungarytoday.hu/coe-human-rights-hungary-government-stop-curbing-lgbti-rights/>. Acesso em fevereiro de 2022.

HUNGARY TODAY. **Justice Min to EC: Gov't is Protecting Children, Not Discriminating against LGBTQI People**. 04 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://hungarytoday.hu/justice-min-ec-govt-is-protecting-children-discriminating-against-lgbtqi/>. Acesso em fevereiro de 2022.

UNHCR. **UNHCR warns against “exporting” asylum, calls for responsibility sharing for refugees, not burden shifting**. 19 maio 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/5/60a2751813/unhcr-warns-against-exporting-asylum-calls-responsibility-sharing-refugees.html>. Acesso em fevereiro de 2022.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

1. Capítulo I – O direito de asilo à luz dos instrumentos internacionais e europeus de proteção dos direitos humanos

a. O direito internacional relativo ao asilo – o princípio do *non-refoulement*

- i. Estatuto dos Refugiados – Convenção de Genebra de 1951
- ii. Protocolo de 1967

b. O ordenamento jurídico europeu em direito de asilo

i. Convenção de proteção dos direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

- ii. Regulamento de Dublin
- iii. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

2. Capítulo II – A política europeia de asilo e a crise dos refugiados

a. O modelo de solidariedade e a governança multi-nível europeia

b. A sobrecarga das fronteiras do Espaço Schengen e os efeitos deste fenômeno na política de asilo

- i. O problema do euroceticismo
- ii. O crescimento do populismo nos países europeus
- iii. A falta de uniformidade na aplicação da política de asilo

3. Capítulo III – Uma observação à situação da crise migratória na Hungria

a. O fluxo migratório nas fronteiras externas do espaço Schengen no território húngaro e as problemáticas condições de espera dos requerentes de asilo

b. O agravamento da crise pela comprometida liberdade de expressão e o desincentivo governamental

c. A necessidade de redistribuição da responsabilidade de asilo na União Europeia

- i. As melhoras necessárias ao Regulamento de Dublin
- ii. Perspectivas de mudança na política de asilo europeia

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA