

SOFT LAW E RETORNO DE MIGRANTES NA UNIÃO EUROPEIA: ENTRE A FLEXIBILIDADE NORMATIVA E A FRAGILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

*SOFT LAW AND THE RETURN OF MIGRANTS IN THE EUROPEAN UNION: BETWEEN
NORMATIVE FLEXIBILITY AND THE FRAGILITY OF HUMAN RIGHTS*

Carolina Attuati¹
UFSC

Aline Beltrame de Moura²
UFSC

RESUMO

Este artigo analisa a adoção pela União Europeia (UE) de acordos de soft law com países de origem ou de trânsito de migrantes para a efetivação do retorno daqueles que não preencheram os requisitos para entrada e permanência em seu território, tampouco os critérios para a concessão de proteção internacional. O estudo tem como objetivo verificar se esses instrumentos são capazes de garantir a aplicação das normas internacionais de proteção aos direitos dos migrantes dentro da política de retorno de migrantes irregulares, especialmente, em relação a quatro fatores centrais: i) falta de transparência na formulação e implementação dos acordos; ii) potenciais violações ao princípio do non-refoulement; iii) ausência de participação do Parlamento Europeu no processo decisório; iv) fragilidades na possibilidade de revisão judicial dos procedimentos adotados. Para a elaboração da pesquisa, foi adotada a metodologia exploratória bibliográfica, por meio da seleção de bibliografia e coleta de dados, além da análise de decisões jurisprudenciais e do arcabouço legal internacional e da União Europeia. Os resultados obtidos indicam que os instrumentos de soft law não asseguram a observância efetiva das normas internacionais de proteção aos direitos dos migrantes adotadas pela UE, pois, ao não necessitarem observar a rigidez dos trâmites para a elaboração e ratificação de tratados internacionais, funcionam como mecanismos de flexibilização normativa, permitindo a celebração de acordos com países que não reuniriam as condições mínimas para firmar instrumentos formais e relegando a um segundo plano a obrigação de proteção dos indivíduos afetados pelo processo de retorno.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Migrações; Política de retorno; Soft law; União Europeia.

1 Doutoranda e Mestre em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Integrante da Cátedra Jean Monnet de Direito da União Europeia da UFSC e do Latin American Center for European Studies (LACES). E-mail: carol-attuati@hotmail.com.

2 Professora de Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil). Titular da Cátedra Jean Monnet de Direito da União Europeia. Coordenadora do Módulo Jean Monnet (2018-2021), do Projeto Jean Monnet Network – BRIDGE (2020-2023) e do Jean Monnet Policy Debate – BRIDGE Watch (2023-2026). Todos os projetos são cofinanciados pelo Programa Erasmus+ da Comissão Europeia. Diretora da Cátedra de Estudos da União Europeia no Instituto Europeu de Estudos Internacionais (Suécia). Coordenadora do Latin American Center for European Studies (LACES) e editora-chefe da Latin American Journal of European Studies. Doutora em Direito Internacional pela Università degli Studi di Milano (Itália). E-mail: aline.moura@ufsc.br.



ABSTRACT

This article analyzes the adoption by the European Union's (EU) of soft law agreements with countries of origin or transit of migrants to enforce the return of those who do not meet the requirements for entry and stay in its territory, nor the criteria for the granting of international protection. The study aims to assess whether these instruments are capable of ensuring the application of international norms for the protection of migrants' rights within the EU's policy on the return of irregular migrants, especially in relation to four key factors: (i) lack of transparency in the formulation and implementation of the agreements; (ii) potential violations of the non-refoulement principle; (iii) lack of participation by the European Parliament in the decision-making process; and (iv) weaknesses in the possibility of judicial review of the procedures adopted. The research was conducted using an exploratory bibliographic methodology, through the selection of academic literature and data collection, in addition to the analysis of case law and the international and EU legal frameworks. The results obtained indicate that soft law instruments do not ensure the effective compliance with international standards for the protection of migrants' rights adopted by the EU, since, by not requiring compliance with the formal procedures for drafting and ratifying international treaties, they function as mechanisms of normative flexibility, enabling the conclusion of agreements with countries that would not meet the minimum conditions to sign formal instruments, and relegating to the background the obligation to protect individuals affected by the return process.

Keywords: Human Rights; Migration; Return Policy; Soft Law; European Union.

1. INTRODUÇÃO

Diante do expressivo aumento da chegada de imigrantes ao território europeu na última década, a União Europeia (UE) tem firmado uma série de acordos de cooperação com países terceiros como parte de sua estratégia de governança migratória. Esses acordos têm como principal objetivo reduzir o número de entradas de imigrantes nos Estados-Membros e estabelecer procedimentos que facilitem o retorno daqueles que não preenchem os critérios para a concessão de proteção internacional, encontrando-se, assim, em situação irregular. Dessa forma, a dimensão externa das políticas migratórias da UE tem se fortalecido, transferindo parte da gestão dos fluxos migratórios para além de suas fronteiras.

Tradicionalmente, a UE cooperava com países terceiros para a execução do retorno de migrantes, que não preenchessem os requisitos para entrada e permanência em seu território, por meio de tratados internacionais conhecidos como Acordos de Readmissão. No entanto, diante do crescimento contínuo e expressivo dos fluxos migratórios para os Estados-Membros na última década, houve uma mudança nesse paradigma. A UE passou a adotar acordos de soft law com países de origem ou trânsito de imigrantes no domínio do



retorno, ampliando a cooperação no domínio do retorno sem a necessidade de tratados juridicamente vinculantes.

Esses instrumentos estabelecem procedimentos para a identificação de indivíduos em situação irregular e efetivação do retorno aos seus países de origem ou de trânsito. Contudo, sua natureza informal, caracterizada pela falta de critérios rígidos na celebração, publicação e possibilidade de revisão judicial, causa incertezas relativas à aplicação efetiva das normativas internacionais de proteção aos direitos humanos ao longo desse processo.

Dessa forma, o artigo tem como objetivo verificar se os procedimentos previstos nos instrumentos de soft law, estabelecidos como mecanismo de cooperação entre a União Europeia com países terceiros, são capazes de garantir a aplicação das normas internacionais de proteção aos direitos dos migrantes dentro da política de retorno de migrantes irregulares. Para isso, serão analisados quatro fatores centrais que geram controvérsias quanto à utilização desses instrumentos, sob a perspectiva da proteção aos direitos humanos: i) falta de transparência na formulação e implementação dos acordos; ii) potenciais violações ao princípio do non-refoulement; iii) a ausência de participação do Parlamento Europeu no processo decisório; iv) fragilidades na possibilidade de revisão judicial dos procedimentos adotados.

O artigo está estruturado em três tópicos. O primeiro tópico analisa a tendência de externalização da governança migratória da UE, bem como a mudança de paradigma ocorrida nesse cenário no que se refere à cooperação com países terceiros para a efetivação do retorno dos migrantes que se encontram em situação irregular, em especial os motivos que levaram à adoção de acordos de soft law como alternativa aos Acordos de Readmissão. Na sequência, o artigo busca compreender as principais características desses instrumentos de soft law adotados pela UE com países terceiros para o retorno de migrantes. Por fim, avalia em que medida os instrumentos de soft law são capazes de garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes no contexto da política de retorno, bem como as implicações dessa abordagem perante às obrigações internacionais da UE, a partir da análise dos quatro fatores centrais elencados.

Para a elaboração da pesquisa, foi adotada a metodologia exploratória bibliográfica, por meio da seleção de bibliografia e coleta de dados, e análise dos instrumentos de soft law objeto de pesquisa, de decisões jurisprudenciais do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e da Corte Europeia de Direitos Humanos, bem como dos dispositivos



legais internacionais e da UE sobre a proteção dos direitos dos migrantes, no intuito de construir de um referencial teórico coeso e coerente sobre o tema após a leitura, análise e reflexão do material selecionado.

Salienta-se que a elaboração do artigo está vinculada às atividades do projeto da Cátedra Jean Monnet da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Jean Monnet Network Policy Debate BRIDGE Watch, ambos projetos de pesquisa financiados pelo Programa Erasmus+ da Comissão Europeia e desenvolvidos no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, em particular, na linha Direito Internacional Econômico e Comércio Sustentável.

2. A MUDANÇA DE PARADIGMA: UMA ALTERNATIVA AOS ACORDOS DE READMISSÃO

A política migratória da UE fundamenta-se na solidariedade entre os Estados-Membros e visa gerir de forma eficaz os fluxos migratórios, garantir tratamento equitativo aos estrangeiros legalmente residentes e combater a imigração ilegal e o tráfico de pessoas,³ conforme estabelecido nos artigos 79 e 80 do Tratado sobre o Funcionamento da EU (TFUE).⁴

Nesse contexto, a externalização das políticas migratórias da UE ocorre quando “o limite institucional/legal é movido para além do círculo dos Estados-Membros”,⁵ ou seja, quando países terceiros passam a desempenhar um papel ativo no controle dos fluxos migratórios direcionados à UE. Esse deslocamento se deve, em grande parte, à maior facilidade da implementação de medidas que delegam a gestão migratória a países terceiros de origem e trânsito dos migrantes, em vez de reformas internas nas políticas internas da UE,⁶ que historicamente são marcadas por ações de *non-entrée*.

Diante da sobrecarga do sistema de concessão de asilo da UE, os Estados-Membros têm intensificado políticas de *non-entrée*, termo definido por James C. Hathaway e Thomas Gammeltoft-Hansen como um conjunto de medidas destinadas a impedir que

3 MOURA, Aline Beltrame de; LERIN, Carla. O sistema de asilo da União Europeia e as crianças desacompanhadas: entre a proteção e o controle migratório. Revista da Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 1, p. 20, 2023.

4 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 2007.

5 GEDDES, Andrew. Differential institutionalisation and its effects. In: TRAUNER, Florian; SERVENT, Ariadna Ripoll (ed.). Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU institutions matter. Abingdon: Routledge, 2015. pp. 75-91. p. 83.

6 GEDDES, Andrew, op.cit., p. 83.



migrantes alcancem o território de determinado país.⁷ Em suma, essas políticas se dão através de três ações principais: evitar a saída dos migrantes de seus países de origem; impedir a entrada dos imigrantes nos Estados-Membros; e forçar a saída dos que já estão em território europeu.⁸

Pode-se dizer que essas ações estão associadas à ideia de ameaça à segurança nacional, que comumente é atrelada aos fluxos migratórios. Uma vez identificado o migrante como inimigo e responsável pelas mazelas sociais, inicia o processo de despersonalização destes, que passam a não ser reconhecidos como portadores de direitos.⁹ Conforme Claudia Loureiro, essa ótica decorre de uma visão reducionista e utilitarista do ser humano, que criminaliza a mobilidade humana e seleciona os indivíduos que fazem jus a exercerem direitos fundamentais dentro de determinado território, sendo contrária, portanto, ao paradigma do direito internacional dos direitos humanos, que considera todo indivíduo como um sujeito de direito e vincula todos os Estados.¹⁰

Nesse contexto, se encontra a externalização do controle migratório, que tem se consolidado por meio da cooperação com países terceiros, tanto os de países de origem quanto os de trânsito, além do investimento em políticas de retorno de migrantes irregulares. No entanto, essa estratégia levanta questionamentos quanto à proteção dos direitos desses indivíduos, especialmente no que diz respeito ao respeito às normas internacionais de proteção aos migrantes e refugiados.

A tendência de externalização das políticas migratórias da UE está intrinsecamente ligada à informalização dessas mesmas políticas, isto é, à crescente utilização de instrumentos de *soft law* como forma de consolidar a cooperação com países terceiros no domínio do controle migratório, muitas vezes acompanhada de investimentos financeiros.

7 HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. *Columbia Journal Of Transnational Law*, Nova Iorque, v. 53, n. 1, p. 235-284, 2015. p. 241. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/articles/1485/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

8 WERMUTH, Maiquel Ângelo D.; GODOY, Guilherme Augusto S. O controle penal dos fluxos migratórios e a mixofobia na União Europeia. *Cadernos de Direito Actual*, Santiago de Compostela, n. 3, p. 29-51, 2015. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/29/29>. Acesso em: 09 nov. 2022.

9 SARTARETTO, Laura Madrid; BAGGIO, Roberta Camineiro. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano de migrar. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 27-59, p. 31, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1299>. Acesso em: 02 ago. 2025.

10 LOUREIRO, Claudia R.O.M.S. O litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos e o direito humano de migrar. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 26, n. 1, p.184-210, p. 206, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1744>. Acesso em: 02 ago. 2025.



As normas de *soft law* são definidas como “regras de conduta estabelecidas em instrumentos para os quais não tenham sido atribuídos força juridicamente vinculante como tal, mas que, no entanto, podem ter certos efeitos legais, e os quais visam e podem produzir efeitos práticos”.¹¹ No contexto da UE, o termo *soft law* refere-se a instrumentos não juridicamente vinculantes, tais como recomendações, pareceres, opiniões, códigos de conduta, resoluções, Conclusões do Conselho, Comunicações da Comissão. Esses instrumentos não estão previstos no artigo 288 do TFUE e são utilizados como alternativa às chamadas normas de *hard law* provenientes de tratados, regulamentos, diretivas e decisões, as quais possuem força vinculante, efeitos jurídicos diretos e são adotadas através de procedimentos específicos,¹² muito comuns em diferentes contextos de integração regional.¹³

No contexto da informalização e externalização das políticas migratórias, uma das áreas em que a UE tem investido no desenvolvimento de instrumentos de *soft law* é a da política de retorno de migrantes. Segundo a Diretiva 2008/115/EC¹⁴ (Diretiva de Retorno), todo nacional de um país terceiro que estejam em situação irregular no território de um Estado-Membro e não preencha os requisitos para entrada e permanência no território da UE deve ter uma ordem de retorno emitida. Tradicionalmente, a UE cooperava com países terceiros para proceder ao regresso desses indivíduos por meio de Acordos de Readmissão, tratados internacionais que visavam a implementação de procedimentos padronizados para identificação, redocumentação e transporte dos migrantes, garantindo cooperação entre a UE e o país de destino do retorno.¹⁵

Os resultados dessa cooperação, no entanto, não foram satisfatórios em termos de agilidade nas negociações, número de acordos efetivamente assinados e sua implementação prática. Até 2025, a UE conseguiu concluir apenas 18 Acordos de Readmissão com países terceiros,¹⁶ enquanto a Comissão Europeia recebeu autorização

11 SENDEN, Linda. *Soft Law in European Community Law*. Oxford: Hart Publishing, 2004. p. 112.

12 STEFAN, Oana et al. *EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review*. Londres: Solar, 2019. p. 9. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3346629. Acesso em: 30 mar. 2022.

13 MOURA, Aline Beltrame de. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional?. *Revista Brasileira de Direito IMED*, v. 14, p. 141, 2018.

14 UNIÃO EUROPEIA. Diretiva nº 2008/115/CE. 2008.

15 SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. *West European Politics*, Londres, v. 44, n. 1, p. 93-113, 2021. p. 93. Disponível em: [https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1745500#:~:text=This%20article%20argues%20that%20the,focus%20on%20'efficiency'](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1745500#:~:text=This%20article%20argues%20that%20the,focus%20on%20'efficiency'.). Acesso em: 01 abr. 2022.

16 Hong Kong (2004), Macau (2004), Sri Lanka (2005), Albânia (2006), Rússia (2007), Ucrânia (2008), Macedônia do Norte (2008), Bósnia e Herzegovina (2008), Montenegro (2008), Sérvia (2008), Moldávia



para negociar outros seis,¹⁷ sem que, contudo, as negociações tenham avançado. Esse cenário reflete as dificuldades na concretização desses acordos, motivadas principalmente pela relutância dos países terceiros em firmar compromisso formais quanto em implementar as medidas necessárias à sua execução.¹⁸

Diante desse impasse, houve uma mudança de paradigma na abordagem migratória da EU, com a transição do *hard* para o *soft law*, particularmente após o aumento exponencial de imigrantes no território da UE entre os anos de 2015 e 2016.¹⁹ Como alternativa aos Acordos de Readmissão, a EU passou a adotar instrumentos de *soft law* com países terceiros para viabilizar o retorno de migrantes irregulares. Esses acordos informais oferecem uma via mais rápida, menos burocrática e flexível, o que os torna particularmente atrativos em situações de crise migratória. Enquanto os Acordos de Readmissão seguem o procedimento formal e complexo, exigindo aprovação pelo Parlamento Europeu,²⁰ e adoção conforme os artigos 79 e 218 do TFUE, os acordos de *soft law* são firmados após a Comissão requisitar autorização ao Conselho para iniciar as negociações, bastando a posterior confirmação do Conselho sobre o resultado obtido, sem a necessidade de aprovação pelo Parlamento.

Além disso, para os países terceiros, a conclusão de Acordos de Readmissão é menos atrativa por diversas razões. Esses tratados frequentemente geram controvérsias e críticas em âmbito doméstico, tanto por parte da mídia quanto de partidos políticos da oposição, uma vez que necessitam de procedimentos formais de transposição e implementação no ordenamento jurídico interno. Além disso, muitos desses acordos

(2008), Paquistão (2010), Georgia (2011), Armênia (2014), Azerbaijão (2014), Turquia (2014), Cabo Verde (2014), Belarus (2020). EUROPEAN COMMISSION. Migration and home affairs: return and readmission. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en. Acesso em: 22 mar. 2025.

17 Marrocos, Argélia, China, Tunísia, Jordânia, Nigéria. EUROPEAN COURT OF AUDITORS. EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021. p. 12.

18 VARA, Juan Santos. Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU. In: CARRERA, Sergio; VARA, Juan Santos; STRIK, Tineke (ed.). Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. pp. 21-38. p. 27.

19 SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. West European Politics, Londres, v. 44, n. 1, p. 93-113, 2021. p. 93-94. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1745500#:~:text=This%20article%20argues%20that%20the,focus%20on%20'efficiency'>. Acesso em: 01 abr. 2022.

20 EUROPEAN COURT OF AUDITORS. EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021. p. 12.

21 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 2007.



incluem a Cláusula de Nacionais de Países Terceiros, que obriga o país signatário a receber não apenas seus próprios cidadãos, mas também migrantes de outras nacionalidades que tenham transitado por seu território antes de chegarem à UE. Essa cláusula, amplamente impopular, não é bem aceita pelos Estados contratantes tampouco pela sociedade em geral, tornando a aceitação dos Acordos de Readmissão ainda mais difícil.²²

Por outro lado, os acordos de *soft law* recebem menos atenção pública, inclusive por parte de organizações de direitos humanos, permitindo uma abordagem mais discreta e flexível. Ao não estabelecerem precedentes jurídicos rígidos, esses acordos são mais facilmente negociados com os países terceiros, tornando-se a opção preferida de muitas autoridades que desejam evitar os debates domésticos. Além disso, devido ao seu procedimento simplificado de negociação e conclusão. Esses instrumentos podem ser renegociados com maior facilidade caso novas circunstâncias ou reivindicações surjam²³, conferindo mais adaptabilidade à política de retorno de migrantes irregulares. Dessa forma, o uso de *soft law* se apresenta como uma estratégia facilitadora para viabilizar a cooperação com países terceiros que, por diversas razões políticas, jurídicas ou sociais, não estão dispostos a firmar um acordo formal no âmbito do retorno de imigrantes.

3. A ADOÇÃO DE ACORDOS DE *SOFT LAW* COMO MECANISMOS DE COOPERAÇÃO PARA O RETORNO DE IMIGRANTES AOS SEUS PAÍSES DE ORIGEM

Os acordos de *soft law* firmados entre EU e países terceiros para viabilizar o retorno de imigrantes irregulares apresenta conteúdo variável, mas, em sua essência, são instrumentos não vinculantes que estabelecem procedimentos operacionais padronizados para esse regresso, além de preverem compromissos de cooperação, geralmente acompanhado de assistência financeira e oferecimento de treinamento e equipamentos à parte terceira. Ademais, detalham compromissos referentes à emissão e aceitação de documentos de viagem, número máximo de indivíduos submetidos ao retorno em

22 SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian, op. cit., p. 95-104.

23 SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. West European Politics, Londres, v. 44, n. 1, p. 93-113, 2021. p. 95-100. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1745500#:~:text=This%20article%20argues%20that%20the,focus%20on%20'efficiency'>. Acesso em: 01 abr. 2022



determinado período de tempo, voos disponíveis para repatriação, além de prazos de vigência, motivação e possibilidade de renovação do acordo.²⁴

Apesar de não possuírem natureza vinculante, esses instrumentos não podem contradizer as normas de *hard law* e devem estar de acordo com o arcabouço jurídico da UE nesse domínio,²⁵ que têm como base a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951),²⁶ o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967),²⁷ a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH),²⁸ a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)²⁹ e o princípio do *non-refoulement*.³⁰ Contudo, na prática, percebe-se que esses acordos têm levantado uma série de preocupações quanto ao impacto desses mecanismos especialmente na salvaguarda dos direitos humanos.

Apesar de a legislação da UE utilizar o termo *retorno* de migrantes, observa-se que, na realidade, tal política consiste em práticas de deportação ou expulsão. Segundo o direito internacional, a deportação consiste na “determinação de saída compulsória de estrangeiro que ingressou de modo irregular no território nacional ou que, apesar da entrada regular, sua estadia encontra-se irregular”,³¹ enquanto a expulsão diz respeito ao “direito do estado a expulsar os estrangeiros que atentarem contra a segurança nacional ou contra a tranquilidade pública”.³² Embora ambas as medidas sejam aceitas pelo direito internacional e fundamentadas na soberania do Estado para controlar seu território e decidir, seu exercício não “pode ser exercido arbitrariamente, [...] bem como deve respeito aos direitos humanos universalmente protegidos”.³³

24 SLAGTER, Jonathan. An “Informal” Turn in the European Union’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa. MPI. 10/01/2019. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-migrant-returns-policy-towards-sub-saharan-africa>. Acesso em: 07 abr. 2022. MOLINARI, Caterina. EU Institutions in Denial: Non-Agreements, Non-Signatories, and (Non-)Effective Judicial Protection in the EU Return Policy. Maastricht Faculty of Law Working Paper, Maastricht, v. 2, n.1, p. 1-24, p. 15, 2019a. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449198#. Acesso em: 01 abr. 2022.

25 SLOMINSKI; TRAUNER, op. cit., p. 97.

26 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. Genebra, 1951.

27 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo sobre o estatuto dos refugiados. Genebra, 1967.

28 CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Roma, 1950.

29 COMISSÃO EUROPEIA; CONSELHO EUROPEU; PARLAMENTO EUROPEU. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta da UE). 2000.

30 Artigo 33 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

31 ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. Manual de direito internacional público. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 443.

32 ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba, op. cit., p. 440.

33 ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba, op. cit., p. 441.



Grande parte dos migrantes que deixam seus países o fazem devido a dificuldades econômicas, ameaças advindas de conflitos e violações de direitos humanos, buscando melhores condições de vida nos países de destino. No entanto, ao transferir imigrantes irregulares para países terceiros que frequentemente apresentam instabilidades políticas e sociais, a UE expõe esses indivíduos a severos riscos de violação de direitos humanos. O problema se agrava quando esses acordos são firmados sem uma avaliação prévia da situação dos direitos humanos no país de destino, aumentando a vulnerabilidade dos migrantes repatriados.

Como visto, a principal justificativa para a adoção de instrumentos de *soft law* na política de cooperação entre a UE e países terceiros para o retorno de migrantes é a sua celeridade e flexibilidade tanto do conteúdo quanto do procedimento de adoção. No entanto, a falta de formalidade exigidas nos instrumentos de *hard law* gera incertezas quanto à salvaguarda dos direitos humanos no contexto da repatriação. Uma análise dos acordos de *soft law* firmados pela UE até o momento³⁴ revela que grande parte deles foi firmada com países que enfrentam graves crises políticas, econômicas e sociais, sendo incapazes de garantir condições seguras e dignas para os migrantes retornados.

Dessa forma, a adoção de *soft law* como ferramenta de cooperação para o retorno de migrantes, embora eficaz do ponto de vista operacional e diplomático, levanta sérias preocupações jurídicas e humanitárias, colocando em xeque a compatibilidade dessa prática com os compromissos internacionais da UE na proteção dos direitos humanos.

34 Dentre os instrumentos de *soft law* firmados desde 2016, pode-se citar: a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Migração e o Caminho Conjunto para as questões de migração (Afeganistão, em 2021 e 2016, respectivamente); Procedimentos Operacionais Padrões para a Identificação e Retorno de Pessoas sem Autorização de Permanência (Bangladesh, 2017 e Mali, 2016); Procedimentos de admissão para o retorno (Etiópia, 2018); Comunicação Conjunta (Costa do Marfim e Mali, 2016); Declaração Conjunta sobre Migração (Gana, 2016 e Níger, 2016); Boas Práticas (Gana, 2017, Guiné, 2017, Gâmbia, 2018) e Declaração UE-Turquia de 2016. EUROMED RIGHTS. Return Mania: Mapping policies and practices in the EuroMed Region. Bruxelas, 2021. Disponível em: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/04/EN_INTRO-migration-research.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.



4. AS INSUFICIÊNCIAS DA UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE *SOFT LAW* NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE IMIGRANTES IRREGULARES NO PROCESSO DE RETORNO

A partir do exposto, o artigo analisará quatro fatores centrais que geram controvérsias quanto à utilização de instrumentos de *soft law* na política de cooperação entre a UE e países terceiros para o retorno de migrantes, sob a perspectiva da proteção aos direitos humanos: i) falta de transparência na formulação e implementação dos acordos; ii) potenciais violações ao princípio do *non-refoulement*; iii) ausência de participação do Parlamento Europeu no processo decisório; iv) fragilidades na possibilidade de revisão judicial dos procedimentos adotados.

A análise desses aspectos permitirá avaliar até que ponto os instrumentos de *soft law* conseguem garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes no contexto da política de retorno da UE, bem como as implicações dessa abordagem na conformidade com as obrigações internacionais da União Europeia.

4.1 Déficits de transparência na utilização de instrumentos de *soft law*

A transparência diz respeito aos direitos de os indivíduos interessados terem acesso ao conteúdo das decisões e instrumentos normativos da UE. Os artigos 10 do TUE (Tratado da União Europeia)³⁵ e 15 do TFUE³⁶ determinam que as decisões da UE devem ser tomadas do modo mais aberto e acessível possível aos cidadãos, garantindo visibilidade às atividades desenvolvidas por suas instituições. Na mesma esteira, o artigo 42 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) consagra o direito de todos os cidadãos e residentes na UE terem acesso aos documentos oficiais do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão,³⁷ consolidando o princípio da transparência como pilar fundamental das relações entre a UE e seus indivíduos.

Entretanto, no caso dos instrumentos de *soft law* firmado pela UE com países terceiros para o retorno de migrantes, verifica-se a existência de graves lacunas de transparência, especialmente no que se refere ao seu acesso e publicação. O artigo 297

35 UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. 2007.

36 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 2007.

37 COMISSÃO EUROPEIA; CONSELHO EUROPEU; PARLAMENTO EUROPEU. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 200.



do TFUE,³⁸ que regula a assinatura e publicação dos atos legislativos da UE, não prevê a necessidade de publicação de instrumentos de *soft law* no Jornal Oficial da União Europeia, deixando essa decisão à discricionariedade das instituições. Como consequência, não há garantia de que esses acordos serão divulgados e acessíveis à toda a população. Somado a isso, ao contrário dos atos jurídicos vinculantes, não há a exigência de tradução e publicação desses instrumentos em todas as 24 línguas oficiais da UE,³⁹ dificultando ainda mais sua compreensão e fiscalização por parte dos indivíduos afetados.

Essa falta de transparência torna difícil determinar o número de acordos de *soft law* firmados com países terceiros. Após consulta no banco de dados das instituições da UE, foram identificados alguns acordos: Turquia, publicado apenas por meio de um comunicado de imprensa disponibilizado no website do Conselho da EU;⁴⁰ Mali,⁴¹ Bangladesh⁴² e Etiópia⁴³, disponíveis no website do Conselho da EU; Afeganistão, localizado no website do Serviço Europeu de Ação Externa.⁴⁴ Destes, apenas o acordo com a Turquia foi encontrado em todas as línguas oficiais da UE, enquanto os demais apenas foram disponibilizados exclusivamente em inglês. Já os instrumentos concluídos com Costa do Marfim, Gana, Níger, Guiné e Gâmbia, embora se saiba de sua existência, não puderam ser localizados nos meios oficiais.

38 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2007.

39 STEFAN, Oana et al. EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review. Londres: Solar, 2019. p. 330. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3346629. Acesso em: 30 mar. 2022.

40 CONSELHO EUROPEU. Declaração UE-Turquia. 2016. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

41 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Draft Standard Operating Procedures between the EU and the Republic of Mali for the identification and return of persons without an authorisation to stay. Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/dec/eu-council-standard-operating-procedures-mali-return-15050-16.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

42 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. EU - Bangladesh Standard Operating Procedures for the Identification and Return of Persons without an Authorisation to Stay. 2017b. Disponível em: https://arts.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0009/3409830/Bangladesh-1.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

43 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Admission procedures for the return of Ethiopians from European Union Member States. Bruxelas, 2017a. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/jan/eu-council-regugees-return-ethiopians-15762-17.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

44 EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU. 2021. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022. EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU. [S.l.], 2016. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.



O direito de acesso aos documentos da UE tem como objetivo garantir o controle sobre o exercício de suas funções institucionais e utilização de recursos públicos.⁴⁵ A publicação oficial desses instrumentos assegura uma maior transparência e *accountability*, permitindo que qualquer parte interessada possa consultar, analisar e questionar seu conteúdo. No entanto, ao não serem submetidos às mesmas exigências legais de publicação dos acordos internacionais formais, sua disponibilização ou não fica a critério da instituição da EU, comprometendo o princípio da transparência e o direito de acesso à informação.

Essa inconsistência na publicidade dos acordos tem consequências diretas para os migrantes sujeitos a ordens de retorno, cujos procedimentos são regidos por instrumentos de difícil acesso ou até mesmo indisponíveis ao público, violando o seu direito de acesso à informação previsto pelo artigo 42 da CDFUE⁴⁶ e artigo 15 do TFUE.⁴⁷ A falta de clareza sobre o conteúdo e os compromissos estabelecidos nesses acordos viola não apenas o direito de acesso à informação, mas também o direito de acesso à justiça. Sem conhecimento adequado das disposições que regem sua situação, os migrantes têm sua capacidade de contestar decisões severamente limitada, tornando-se mais vulneráveis a eventuais violações de direitos humanos no processo de retorno.

4.2 A violação ao princípio do *non-refoulement*

O princípio do *non-refoulement* (não devolução) se constitui em um dos principais princípios no que se refere à proteção dos refugiados e está previsto no artigo 33 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951,⁴⁸ o qual dispõe 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”. Assim, esse princípio limita o poder dos Estados-Membros de expulsarem ou retornarem os indivíduos que estão em busca de asilo em seu território, sem

45 FRASCA, Eleonora. More or less (soft) law? The case of third country migration cooperation and the long-term effects of EU preference for soft law instruments. *Queen Mary Law Journal*, Londres, v. 1, p. 1-32, 2021, p. 31. Disponível em: <https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/handle/123456789/72463>. Acesso em: 21 jan. 2023.

46 COMISSÃO EUROPEIA; CONSELHO EUROPEU; PARLAMENTO EUROPEU. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, op. cit.

47 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.

48 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. Genebra, 1951.



que suas solicitações tenham sido analisadas individualmente e a países em que possam correr risco de vida e de terem seus direitos violados, principalmente quando se trata da reunificação de famílias, situação em que se deve também levar em considerando o princípio do melhor interesse da criança.⁴⁹

A análise dos acordos de *soft law* disponíveis nos bancos de dados da UE, revela que eles possuem como destinatário em comum aqueles “migrantes que não possuem a autorização ou base legal para permanecer na UE”, isto é, englobam todos os imigrantes irregulares, o que pode incluir potenciais beneficiários de proteção internacional, dada a rigidez dos critérios estabelecidos pela UE para a concessão do status de refugiado.

Entretanto, previamente à negociação e conclusão desses acordos, a UE não realiza uma avaliação sistemática sobre a situação dos direitos humanos no país de destino, tampouco sobre os impactos que o retorno dos migrantes poderá gerar em sua segurança e integridade.⁵⁰ Nem todo país pode ser considerado seguro para todo indivíduo, pois fatores minorias e preconceitos sociais, étnicos, raciais e de gênero influenciam diretamente na vulnerabilidade do indivíduo.⁵¹ Além disso, diversos países com os quais a UE firmou acordos de *soft law* para o retorno de migrantes enfrenta, graves instabilidades sociais, políticas e econômicas, como, por exemplo, Turquia e Afeganistão.

A Turquia, que firmou um acordo com a UE em 18 de março de 2016, ratificou a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados com limitação geográfica, do que significa que apenas indivíduos oriundos de países europeus podem obter proteção internacional sob essa Convenção. Assim, migrantes não europeus são excluídos do regime de asilo convencional e podem, no máximo, obter um *status* temporário de refugiado condicional, previsto pela Lei Turca sobre Estrangeiros e Proteção Internacional.⁵² Além dessa limitação, há relatos de que migrantes na Turquia são sistematicamente submetidos a detenções arbitrárias e maus-tratos em centros de remoção financiados pela UE,

49 MOURA, Aline Beltrame de; LERIN, CARLA. The limitations of Private International Law regarding the protection of unaccompanied migrant children in the European Union. CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL, v. 16, p. 95-112, 2024.

50 STRIK, Tineke. Migration deals and responsibility sharing: can the two go together? In: CARRERA, Sergio; VARA, Juan Santos; STRIK, Tineke (ed.). Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. pp. 57-74. p. 60.

51 EUROMED RIGHTS. Return Mania: Mapping policies and practices in the EuroMed Region. Bruxelas, 2021, p. 20 Disponível em: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/04/EN_INTRO-migration-research.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

52 MORENO-LAX, Violeta; GIUFFRÉ, Mariagiulia. The Raise of Consensual Containment: From ‘Contactless Control’ to ‘Contactless Responsibility’ for Forced Migration Flows. In: JUSS, Satvinder Singh (ed.). Research Handbook on International Refugee Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. pp. 82-108. p. 88.



enfrentam dificuldades de acesso à assistência jurídica e, em muitos casos, são deportados para países inseguros, como Afeganistão e Síria, onde suas vidas podem estar em risco.⁵³

Outro caso emblemático é o dos acordos de cooperação firmados pela EU com o Afeganistão. O primeiro intitulado Caminho Conjunto para as Questões de Migração, foi assinado em 5 de outubro de 2016 com o objetivo de estabelecer diretrizes para a repatriação de imigrantes afegãos. Posteriormente, em 13 de janeiro de 2021, a Declaração Conjunta sobre Cooperação em Migração, foi firmado para dar continuidade à cooperação e reforçando os compromissos assumidos pelas partes.

Há mais de quatro décadas o Afeganistão tem sofrido com conflitos armados, intensificados por violência generalizada, desemprego, corrupção, instabilidade política e econômica, presença de grupos terroristas, desigualdades sociais e de gênero.⁵⁴ Esse cenário foi agravado após a retomada do poder pelo Talibã no país em 15 de agosto de 2021, provocando o êxodo de milhares de afegãos para países vizinhos, inclusive europeus, em busca de proteção internacional, acesso à educação e oportunidades de emprego.⁵⁵

Embora os acordos disponham que as partes concordam em aderir às obrigações internacionais concernentes à proteção dos direitos humanos, é evidente que, em países que enfrentam grave deterioração da segurança pública, da economia, de restrição de direitos fundamentais e domínio de regimes autoritários, essas garantias não se concretizam na prática. Pelo contrário, a situação fática dos países demonstra que esses países não possuem capacidade de garantir o bem-estar e a segurança de seus cidadãos, tampouco dos migrantes repatriados⁵⁶

A Corte Europeia de Direitos Humanos já se manifestou sobre o tema no caso *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, no qual decidiu que o simples fato de a Líbia ser signatária de convenções internacionais de direitos humanos não garantia que se tratava de um país seguro para a devolução de imigrantes, uma vez que inúmeros relatórios de organizações

53 EUROMED RIGHTS. How EU funds in Türkiye fuel human Rights Violations & forced deportations. 2024. Disponível em: <https://euromedrights.org/publication/how-eu-funds-in-turkiye-fuel-human-rights-violations-forced-deportations/>. Acesso em 23 mar. 2025.

54 DIMITRIADI, Angeliki. The EU's response to forced migration from Afghanistan: A joint way forward for returns? In: CECCORULLI, Michela; FASSI, Enrico (ed.). The EU's External Governance of Migration: Perspectives of Justice. Nova York: Routledge, 2022. pp. 75-95. p. 79.

55 USA FOR UNHCR. Afghanistan Refugee Crisis Explained. 2024. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/news/afghanistan-refugee-crisis-explained/>. Acesso em: 23 mar. 2025.

56 DIMITRIADI, Angeliki, op. cit., p. 89.



internacionais apontavam para a situação alarmante do tratamento recebido por imigrantes irregulares no país, os quais permaneciam detidos em condições descritas como desumanas, sofriam tortura e tinham acesso precário à higiene e à assistência médica.⁵⁷

Dessa forma, o retorno de um imigrante para seu país de origem ou mesmo um país de trânsito pode implicar em violação ao princípio do *non-refoulement*, uma vez que não há uma análise aprofundada da realidade social, política e econômica dos países com os quais a UE estabelece acordos de cooperação. Como resultado, muitos migrantes são expostos a graves violações de direitos humanos, tratamentos degradantes e até mesmo ao risco de deportação secundária para países ainda mais inseguros.⁵⁸

Embora a UE tenha incorporado diversas normas internacionais de proteção aos direitos humanos, ela também firma compromissos com países que não garantem tal proteção, comprometendo o acesso nos migrantes à justiça, ao pedido de asilo e a direitos básicos como saúde, segurança, habitação e alimentação.⁵⁹ Assim, a adoção de acordos de *soft law* na política de retorno da UE, além de questionável sob o ponto de vista jurídico, pode colocar em risco a integridade e a vida dos migrantes afetados.

4.3. A ausência de participação do Parlamento Europeu no processo decisório

Os Tratados da UE incorporam um elemento de reponsabilidade democrática no processo de negociação e conclusão de acordos internacionais, exigindo a participação do Parlamento Europeu. De acordo com o artigo 218 do TFUE, a decisão de abertura das negociações para a adoção de um acordo internacional é tomada pelo Conselho, após recomendação da Comissão Europeia. Entretanto, para que o acordo seja formalmente concluído, é imprescindível o consentimento ou consulta ao Parlamento, sempre que o

57 FRANÇA. Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso nº 27765/09. Hirsi Jamaa e Outros versus Itália. Estrasburgo, 23 de fevereiro de 2012. WARIN, Catherine; ZHEKOVA, Zheni. The Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU: EU external policy and the recourse to non-binding law. Cambridge International Law Journal, Cambridge, v. 6, n. 2, p. 135-155, 2017. p. 148. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10993/34382>. Acesso em: 09 nov. 2022.

58 ROMAN, Emanuela. The Burden of Being “Safe”: How do Informal EU Migration Agreements Affect International Responsibility Sharing? Verfassungsblog, 2020. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-burden-of-being-safe/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

59 BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure. L’emprise de la soft law dans la gestion des migrations en Europe. In: BENLOLO-CARABOT, Myriam (org.). Union européenne et migrations. Bruxelas: Bruylant, 2020. pp. 155-177. p. 165.



tema envolvido estiver inserido em um domínio sujeito ao processo legislativo ordinário, como é o caso da imigração irregular.⁶⁰

Dessa maneira, os Acordos de Readmissão formais requerem o consentimento do Parlamento, além de garantir que este seja mantido informado e acompanhe todas as etapas do processo de negociação. Essa exigência foi reafirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no caso C-263/14, no qual o Tribunal enfatizou que a participação do Parlamento no processo decisório “visa assegurar, nomeadamente, que o Parlamento possa exercer uma fiscalização democrática sobre a ação exterior da União e, mais especificamente, verificar que a escolha da base jurídica de uma decisão relativa à celebração de um acordo tenha sido efetuada no respeito pelas suas atribuições”.⁶¹

A obrigatoriedade da participação do Parlamento assegura, portanto, a “responsabilização democrática do Conselho e da Comissão”, uma vez que torna necessário o “envolvimento de uma instituição que é eleita pelos próprios cidadãos da UE no processo de tomada de decisões acerca da adoção de acordos internacionais”.⁶² No entanto, no caso dos instrumentos de *soft law*, não há qualquer exigência de acompanhamento ou aprovação parlamentar para sua adoção.

O acordo UE-Turquia, por exemplo, foi negociado entre “membros do Conselho Europeu e seus equivalentes turcos”, com o suporte da Comissão Europeia, sem qualquer participação do Parlamento. Da mesma forma, os acordos com Bangladesh, Mali e Etiópia foram assinados exclusivamente pela Comissão, com o aval do Conselho, mas sem qualquer envolvimento do Parlamento. Esse cenário evidencia um contraste significativo entre a exigência de participação parlamentar na celebração de acordos internacionais formais e a falta de procedimentos específicos que regulamentem a adoção de acordos de *soft law*.

Na condição de representante dos cidadãos da UE, o Parlamento desempenha um papel fundamental no controle democrático das instituições da União, supervisionando suas ações e garantindo que os direitos dos indivíduos sejam protegidos. A ausência do Parlamento no procedimento para adoção dos acordos de *soft law*, portanto, cria um déficit

60 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2007.

61 LUXEMBURGO. Tribunal de Justiça da União Europeia. Caso nº C-263/14. Parlamento Europeu versus Conselho da União Europeia. Luxemburgo, 14 de junho de 2016.

62 MOLINARI, Caterina. The EU and its Perilous Journey Through the Migration Crisis: Informalisation of the EU Return Policy and Rule of Law Concerns. *European Law Review*, v. 44, n. 6, p. 824-840, 2019b. p. 834. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3171983. Acesso em: 25 fev. 2023.



democrático, especialmente em uma área que interfere diretamente nos direitos humanos.⁶³

A utilização de *soft law* permite, portanto, que a UE negocie acordos com maior flexibilidade, incluindo regras menos rigorosas sobre a proteção dos direitos dos imigrantes, sem estar sujeita a apreciação e controle democrático do Parlamento Europeu. Essa exclusão é particularmente relevante, pois essa instituição tem a tendência de levar mais em consideração as normativas de direitos humanos,⁶⁴ tanto que, de acordo com Slominski e Trauner, o Parlamento “ganhou a reputação [...] de focar muito nos direitos dos indivíduos retornados”.⁶⁵

Dessa forma, a opção pela celebração de instrumentos de *soft law* na cooperação para o retorno de imigrantes irregulares pode ser interpretada como uma estratégia para contornar as exigências e trâmites dos processos legislativos formais, evitando, assim, a necessidade de submeter esses acordos à análise e aprovação do Parlamento Europeu. Esse cenário gera lacunas na definição de responsabilidades quanto à proteção dos direitos desses indivíduos, fragilizando as salvaguardas institucionais existentes para garantir a transparência e a fiscalização democrática da política migratória da UE.

4.4. A possibilidade de revisão judicial pelo Tribunal de Justiça da União Europeia

O Estado de Direito é um dos valores fundamentais da UE, e um de seus princípios centrais é a possibilidade de contestação da validade dos atos das instituições, órgãos e agências da UE perante tribunais independentes.⁶⁶ O direito à proteção judicial efetiva está previsto no artigo 47 da CDFUE, que estabelece que “toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação

63 MOLINARI, Caterina, 2019b, op. cit., p. 27.

64 WESSEL, Ramses A. Normative transformations in EU external relations: the phenomenon of ‘soft’ international agreements. *West European Politics*, v. 44, n. 1, p. 72-92, 2021. pp. 83-84. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1738094>. Acesso em: 15 jan. 2023.

65 SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. *West European Politics*, Londres, v. 44, n. 1, p. 93-113, 2021. p. 100. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1745500#:~:text=This%20article%20argues%20that%20the,focus%20on%20'efficiency'>. Acesso em: 01 abr. 2022.

66 MOLINARI, Caterina. EU Institutions in Denial: Non-Agreements, Non-Signatories, and (Non-)Effective Judicial Protection in the EU Return Policy. *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, Maastricht, v. 2, n.1, p. 1-24, p. 27, 2019a. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449198#. Acesso em: 01 abr. 2022.



perante um tribunal”.⁶⁷ Considerando que a política de retorno de imigrantes afeta diretamente seus direitos fundamentais, o acesso à proteção judicial efetiva se torna uma ferramenta essencial para garantir sua salvaguarda.

Esse direito engloba o acesso a um tribunal competente para necessárias para reparar violações ou preveni-las, tanto no nível nacional quanto no âmbito da UE, além de assegurar o respeito às garantias do devido processo legal. No caso de imigrantes com uma determinação de retorno a países nos quais corram risco de serem submetidos a violações e tratamentos degradantes, a proteção judicial efetiva deve incluir a possibilidade de suspensão da ordem de retorno, bem como a revisão da sua compatibilidade com a ordem legal.⁶⁸

O TJUE é responsável por fiscalizar a legalidade e validade dos atos das instituições da UE que produzem efeitos jurídicos em relação a terceiros, conforme previsto no artigo 263 do TFUE.⁶⁹ No entanto, a jurisprudência do TJUE não é clara nem uniforme quanto à possibilidade de aplicação desse artigo a instrumentos de *soft law*, o que gera incertezas sobre sua revisão judicial..⁷⁰ Dessa forma, a possibilidade de revisão dos acordos informais firmados pela UE depende de uma análise individual, que deve avaliar se esses instrumentos têm o potencial de produzir efeitos legais, isto é, afetar **os interesses da parte requerente** e alterar sua situação jurídica.⁷¹

Além disso, quando há dúvidas quanto à aplicação de um ato da UE em um caso concreto, o juiz nacional pode submeter um questionamento ao TJUE à título de reenvio prejudicial, conforme previsto no artigo 267 do TFUE.⁷² Esse dispositivo engloba todos os atos atribuídos às instituições, órgãos ou organismos da UE, o que significa que, para que um instrumento de *soft law* possa ser submetido a esse tipo de revisão, deve-se comprovar que ele é imputável à UE.

67 COMISSÃO EUROPEIA; CONSELHO EUROPEU; PARLAMENTO EUROPEU. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2000.

68 MOLINARI, Caterina. EU Institutions in Denial: Non-Agreements, Non-Signatories, and (Non-)Effective Judicial Protection in the EU Return Policy. Maastricht Faculty of Law Working Paper, Maastricht, v. 2, n.1, p. 1-24, p. 3-6, 2019a. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449198#. Acesso em: 01 abr. 2022.

69 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2007.

70 MOLINARI, Caterina, 2019a, op. cit., p. 8.

71 LUXEMBURGO. Tribunal de Justiça da União Europeia. Caso nº 60/81. International Business Machines Corporation versus Comissão das Comunidades Europeias. Luxemburgo, 11 de novembro de 1981, para. 9.

72 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2007.



A análise dos instrumentos de *soft law* utilizados pela EU na política de retorno indica que eles podem produzir efeitos jurídicos diretos na esfera individual dos imigrantes afetados, restringindo direitos fundamentais, como o princípio do *non-refoulement*, o direito de requerer asilo e o acesso à justiça. Assim, em teoria, por serem atos que produzem consequências jurídicas concretas e que são atribuídos à UE, poderiam ser passíveis de revisão pelo TJUE tanto sob o artigo 263 quanto sob o artigo 267 do TFUE.⁷³ No entanto, a falta de um padrão claro quanto ao procedimento de adoção, à publicidade ao conteúdo desses acordos impacta negativamente na possibilidade de revisão judicial.

Em primeiro lugar, para que um ato possa ser revisado pelo TJUE, ele deve ser formalmente atribuído à UE. Contudo, como visto, os instrumentos de *soft law* frequentemente não são transparentes quanto ao processo de adoção, não são publicados oficialmente e não possuem uma estrutura padronizada, o que dificulta a determinação quanto à imputabilidade daquele ato à UE ou aos Estados-Membros.⁷⁴ O acordo UE-Turquia, por exemplo, foi objeto de uma ação de anulação perante o TJUE, nos termos do artigo 263 do TFUE. No entanto, o Tribunal decidiu que não tinha jurisdição para analisar sua legalidade, uma vez que o acordo não foi concluído pelo Conselho da UE, mas sim pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da União e pelo Primeiro-Ministro turco. Dessa forma, o TJUE não considerou o acordo como um ato imputável à UE, excluindo-o de sua competência de fiscalização. Esse precedente demonstra como a falta de clareza na adoção desses instrumentos impede que sua legalidade seja contestada judicialmente.⁷⁵

Além disso, a possibilidade de os tribunais nacionais verificarem a legalidade das ações baseadas nesses acordos informais também é limitada e incerta. Isso ocorre porque a invalidação dessas medidas poderia resultar na não implementação dos compromissos internacionais de seus governos, o que causaria uma pressão para os tribunais não questionarem tais atos.⁷⁶ Um exemplo disso ocorreu com o acordo UE-Turquia, no qual o

73 MOLINARI, Caterina. EU Institutions in Denial: Non-Agreements, Non-Signatories, and (Non-)Effective Judicial Protection in the EU Return Policy. Maastricht Faculty of Law Working Paper, Maastricht, v. 2, n.1, p. 1-24, p. 16, 2019a. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449198#. Acesso em: 01 abr. 2022.

74 MOLINARI, Caterina, 2019a, op. cit., p. 19.

75 LUXEMBURGO. Tribunal de Justiça da União Europeia. Caso nº T 192/16. NF versus Conselho Europeu. Luxemburgo, 28 de fevereiro de 2017. CARDWELL, Paul James. Tackling Europe's Migration 'Crisis' through Law and 'New Governance'. Global Policy, Durham, v. 9, n. 1, p. 67-75, fev. 2018, p. 73. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1758-5899.12537>. Acesso em: 01 fev. 2023.

76 MOLINARI, Caterina, 2019a, op. cit., p. 20.



número de retorno de migrantes sírios da Grécia para a Turquia aumentou significativamente após sua implementação. Algumas dessas decisões de retorno foram anuladas sob o argumento de que Turquia não poderia ser considerada um país seguro. Contudo, há notícias de pressão por parte da UE para a modificação da composição dos tribunais responsáveis pela análise desses casos, a fim de garantir a continuidade do acordo. Isso demonstra que, mesmo os imigrantes conseguem acesso aos tribunais nacionais, não há garantia de que seus direitos serão efetivamente protegidos⁷⁷, pois há interesses políticos que podem influenciar o julgamento dos casos.

Embora o fato de os acordos de *soft law* não serem formalmente vinculantes não impeça, em tese, que sejam objeto de revisão pelos tribunais, a falta de padrões claros quanto ao procedimento para sua adoção, seu conteúdo e a base legal, somada à ausência de publicidade e transparência, dificulta o efetivo acesso à justiça para os indivíduos afetados. Assim, verifica-se que esses instrumentos podem não ser passíveis de revisão judicial,⁷⁸ criando um cenário de insegurança jurídica que dificulta o exercício do direito do acesso à justiça para reivindicação de eventuais violações de direitos humanos

5. CONCLUSÃO

A existência de uma política de retorno de imigrantes, em um contexto no qual a UE adota uma definição de refugiado particularmente restritiva, já se configura, por si só, como um potencial violação de direitos humanos. Isso porque boa parte dos indivíduos que chegam em seu território são advindos de países que passam por notórias crises sociais, políticas e econômicas, isto é, onde já sofrem violações de direitos e que tendem a continuar caso retornem.

A utilização de instrumentos de *soft law* como ferramentas dessa política contribui para agravar ainda mais as fragilidades na proteção dos direitos desses indivíduos. Os instrumentos formais, por sua natureza obrigacional, oferecem ao menos a possibilidade

77 MOLINARI, Caterina. EU Institutions in Denial: Non-Agreements, Non-Signatories, and (Non-)Effective Judicial Protection in the EU Return Policy. Maastricht Faculty of Law Working Paper, Maastricht, v. 2, n.1, p. 1-24, p. 20, 2019a. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449198#. Acesso em: 01 abr. 2022. ZALAN, Eszter. EU pushes Greece to set up new asylum committees. EUOBSERVER. 15/06/2016. Disponível em: <https://euobserver.com/migration/133841>. Acesso em: 28 fev. 2023.

78 WESSEL, Ramses A. Normative transformations in EU external relations: the phenomenon of 'soft' international agreements. West European Politics, v. 44, n. 1, p. 72-92, 2021. p. 79. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1738094>. Acesso em: 15 jan. 2023.



de reivindicação mínima de direitos, o que é frequentemente inviável nos instrumentos informais.

A análise de alguns desses instrumentos firmados com países terceiros para o retorno de imigrantes demonstrou que nem todos estão devidamente publicados ou disponibilizados nos canais oficiais da UE. Além disso, mesmo aqueles acessíveis não estão necessariamente traduzidos para todas as línguas oficiais da UE. Essa ausência de publicidade e acessibilidade impede que os indivíduos diretamente afetados tenham pleno conhecimento do conteúdo dos acordos, violando, assim, seu direito de acesso à informação.

Verificou-se também que o Parlamento Europeu não participa do processo de negociação e celebração dos instrumentos de *soft law*, tampouco havendo um procedimento padronizado para sua adoção. A exclusão do Parlamento compromete a legitimidade e a fiscalização democrática dos atos adotados, afetando a proteção dos direitos dos imigrantes. A participação parlamentar poderia, por exemplo, evitar a celebração de acordos com países notoriamente incapazes de garantir a proteção mínima dos direitos de seus nacionais, ou ao menos demandar a inclusão de cláusulas mais robustas de garantias.

Ainda, verificou-se que a possibilidade de revisão judicial desses instrumentos tanto pelo TJUE quanto pelos tribunais nacionais, permanece incerta. Apenas a partir de uma análise de cada caso concreto o Tribunal poderá decidir sobre sua competência para apreciar a demanda, o que gera insegurança jurídica e fragiliza ainda mais a posição dos indivíduos afetados, que permanecem sem saber se poderão, de fato, reivindicar judicialmente seus direitos.

Diante do exposto, conclui-se que os instrumentos de *soft law* firmados com países terceiros para fins de retorno de migrantes não asseguram a observância efetiva de normas internacionais de proteção aos direitos dos migrantes adotadas pela UE. Por não necessitarem observar a rigidez dos trâmites para a elaboração e ratificação de tratados internacionais, esses instrumentos acabam por funcionar como mecanismos de flexibilização normativa, permitindo a celebração de acordos com países que não reuniriam as condições mínimas para firmar instrumentos formais. Com isso, relegam a um segundo plano a obrigação de proteger adequadamente os indivíduos afetados pelo processo de retorno.



A mera inclusão, nesses acordos, de cláusulas genéricas sobre o respeito dos direitos humanos, ou o fato de os países terceiros serem signatários de tratados internacionais de direitos humanos, não é suficiente para garantir que esses países sejam seguros para o regresso de imigrantes. Essa constatação é reforçada pelas diversas denúncias e reportagens internacionais que apontam para a situação alarmante de violações de direitos humanos nesses locais. A falta de transparência na publicação desses acordos, a ausência de participação do Parlamento Europeu e a incerteza quanto à possibilidade de revisão judicial torna ainda mais incerta a garantia de proteção a esses indivíduos e a responsabilização por eventuais violações.

Assim, compreende-se que a opção por instrumentos de *soft law* como base da política de retorno de migrantes causa impactos profundamente negativos no que se refere à garantia dos direitos desses indivíduos. Embora a informalidade seja uma característica inerente à *soft law*, quando se trata de domínios envolvem diretamente a vida, a dignidade e a segurança dos indivíduos, a mitigação dessas informalidades se revela indispensável.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 443.

BASILIEU-GAINCHE, Marie-Laure. L'emprise de la soft law dans la gestion des migrations en Europe. In: BENLOLO-CARABOT, Myriam (org.). **Union européenne et migrations**. Bruxelas: Bruylant, 2020. pp. 155-177. p. 165.

CARDWELL, Paul James. Tackling Europe's Migration 'Crisis' through Law and 'New Governance'. **Global Policy**, Durham, v. 9, n. 1, p. 67-75, fev. 2018, p. 73. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1758-5899.12537>. Acesso em: 01 fev. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Declaração UE-Turquia**. 2016. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Admission procedures for the return of Ethiopians from European Union Member States**. Bruxelas, 2017a. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/jan/eu-council-regugees-return-ethiopians-15762-17.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Draft Standard Operating Procedures between the EU and the Republic of Mali for the identification and return of persons without an authorisation to stay**. Bruxelas, 2016. Disponível em:



<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/dec/eu-council-standard-operating-procedures-mali-return-15050-16.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **EU - Bangladesh Standard Operating Procedures for the Identification and Return of Persons without an Authorisation to Stay**. 2017b. Disponível em: https://arts.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0009/3409830/Bangladesh-1.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

DIMITRIADI, Angeliki. The EU's response to forced migration from Afghanistan: A joint way forward for returns? In: CECCORULLI, Michela; FASSI, Enrico (ed.). **The EU's External Governance of Migration: Perspectives of Justice**. Nova York: Routledge, 2022. pp. 75-95. p. 79.

EUROMED RIGHTS. **How EU funds in Türkiye fuel human Rights Violations & forced deportations**. 2024. Disponível em: <https://euromedrights.org/publication/how-eu-funds-in-turkiye-fuel-human-rights-violations-forced-deportations/>. Acesso em 23 mar. 2025.

EUROMED RIGHTS. **Return Mania: Mapping policies and practices in the EuroMed Region**. Bruxelas, 2021. Disponível em: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/04/EN_INTRO-migration-research.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Migration and home affairs: return and readmission**. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en. Acesso em: 22 mar. 2025.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. **EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021. p. 12.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. **Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU**. 2021. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. **Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU**. [S.l.], 2016. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

FRASCA, Eleonora. More or less (soft) law? The case of third country migration cooperation and the long-term effects of EU preference for soft law instruments. **Queen Mary Law Journal**, Londres, v. 1, p. 1-32, 2021, p. 31. Disponível em: <https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/handle/123456789/72463>. Acesso em: 21 jan. 2023.

GEDDES, Andrew. Differential institutionalisation and its effects. In: TRAUNER, Florian; SERVENT, Ariadna Ripoll (ed.). **Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU institutions matter**. Abingdon: Routledge, 2015. pp. 75-91. p. 83.



HATHAWAY, James C.; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence. **Columbia Journal Of Transnational Law**, Nova Iorque, v. 53, n. 1, p. 235-284, 2015. p. 241. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/articles/1485/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

LOUREIRO, Claudia R.O.M.S. O litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos e o direito humano de migrar. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 26, n. 1, p.184-210, p. 206, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1744>. Acesso em: 02 ago. 2025.

MOLINARI, Caterina. EU Institutions in Denial: Non-Agreements, Non-Signatories, and (Non-)Effective Judicial Protection in the EU Return Policy. **Maastricht Faculty of Law Working Paper**, Maastricht, v. 2, n.1, p. 1-24, p. 15, 2019a. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449198#. Acesso em: 01 abr. 2022.

MOLINARI, Caterina. The EU and its Perilous Journey Through the Migration Crisis: Informalisation of the EU Return Policy and Rule of Law Concerns. **European Law Review**, v. 44, n. 6, p. 824-840, 2019b. p. 834. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3171983. Acesso em: 25 fev. 2023.

MORENO-LAX, Violeta; GIUFFRÉ, Mariagiulia. The Raise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows. In: JUSS, Satvinder Singh (ed.). **Research Handbook on International Refugee Law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. pp. 82-108. p. 88.

MOURA, Aline Beltrame de. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional?. **Revista Brasileira de Direito IMED**, v. 14, p. 141, 2018.

MOURA, Aline Beltrame de; LERIN, Carla. O sistema de asilo da União Europeia e as crianças desacompanhadas: entre a proteção e o controle migratório. **Revista da Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, p. 20, 2023.

MOURA, Aline Beltrame de; LERIN, CARLA . The limitations of Private International Law regarding the protection of unaccompanied migrant children in the European Union. **CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL**, v. 16, p. 95-112, 2024.

ROMAN, Emanuela. **The Burden of Being "Safe"**: How do Informal EU Migration Agreements Affect International Responsibility Sharing? *Verfassungsblog*, 2020. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-burden-of-being-safe/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SARTARETTO, Laura Madrid; BAGGIO, Roberta Camineiro. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano de migrar. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 27-59, p. 31, set./dez. 2019. Disponível em:



<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1299>. Acesso em: 02 ago. 2025.

SENDEN, Linda. **Soft Law in European Community Law**. Oxford: Hart Publishing, 2004. p. 112.

SLAGTER, Jonathan. An “Informal” Turn in the European Union’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa. **MPI**. 10/01/2019. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-migrant-returns-policy-towards-sub-saharan-africa>. Acesso em: 07 abr. 2022.

SLOMINSKI, Peter; TRAUNER, Florian. Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. **West European Politics**, Londres, v. 44, n. 1, p. 93-113, 2021. p. 93. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1745500#:~:text=This%20article%20argues%20that%20the,focus%20on%20'efficiency'>. Acesso em: 01 abr. 2022.

STEFAN, Oana *et al.* **EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review**. Londres: Solar, 2019. p. 9. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3346629. Acesso em: 30 mar. 2022.

STRIK, Tineke. Migration deals and responsibility sharing: can the two go together? In: CARRERA, Sergio; VARA, Juan Santos; STRIK, Tineke (ed.). **Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. pp. 57-74. p. 60.

USA FOR UNHCR. **Afghanistan Refugee Crisis Explained**. 2024. Disponível em: <https://www.unrefugees.org/news/afghanistan-refugee-crisis-explained/>. Acesso em: 23 mar. 2025.

VARA, Juan Santos. Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU. In: CARRERA, Sergio; VARA, Juan Santos; STRIK, Tineke (ed.). **Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. pp. 21-38. p. 27.

WARIN, Catherine; ZHEKOVA, Zheni. The Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU: EU external policy and the recourse to non-binding law. **Cambridge International Law Journal**, Cambridge, v. 6, n. 2, p. 135-155, 2017. p. 148. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10993/34382>. Acesso em: 09 nov. 2022.

WERMUTH, Maiquel Ângelo D.; GODOY, Guilherme Augusto S. O controle penal dos fluxos migratórios e a mixofobia na União Europeia. **Cadernos de Dereito Actual**, Santiago de Compostela, n. 3, p. 29-51, 2015. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/29/29>. Acesso em: 09 nov. 2022.



WESSEL, Ramses A. Normative transformations in EU external relations: the phenomenon of 'soft' international agreements. **West European Politics**, v. 44, n. 1, p. 72-92, 2021. pp. 83-84. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2020.1738094>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ZALAN, Eszter. EU pushes Greece to set up new asylum committees. **EUOBSERVER**. 15/06/2016. Disponível em: <https://euobserver.com/migration/133841>. Acesso em: 28 fev. 2023

RECEBIDO EM 26/05/2025
APROVADO EM 21/09/2026
RECEIVED IN 26/05/2025
APPROVED IN 21/09/2026