



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Menores não acompanhados à luz do Regulamento de Dublin

O interesse superior da criança no quadro dos critérios
de determinação do Estado-Membro responsável pela
análise de um pedido de proteção internacional

Mestrado de Direito Internacional e Europeu

Sónia Raquel da Silva Santos

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2018

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Menores não acompanhados à luz do Regulamento de Dublin

O interesse superior da criança no quadro dos critérios
de determinação do Estado-Membro responsável pela
análise de um pedido de proteção internacional

Mestrado de Direito Internacional e Europeu

Sob orientação da Prof. Doutora Sofia Pais

Sónia Raquel da Silva Santos

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2018

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Sofia Pais, o meu sincero agradecimento pela disponibilidade, apoio e incentivo. O seu permanente e genuíno interesse pelos alunos e orientandos, idem o sentimento de humildade e paixão que transmite naquilo que faz, despertam a admiração, sentimento esse de reconhecimento pelas qualidades que almejo alcançar. Foi um privilégio trabalhar sob a sua orientação.

À Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto, por me ter possibilitado a participação no seminário *International and European Refugee Law*, que despoletou a reflexão e o espírito crítico por esta temática.

Ao meu inseparável parceiro nos desafios, João Muralha, por me transmitires a segurança necessária em todos os momentos. Pelo apoio incondicional, pelo amor que me dedicas.

A ti Sara, por seres essencial na minha vida, a minha guia e o meu socorro em horas de angústia. Que a nossa amizade perdure enquanto as nossas almas existirem.

Aos meus pais, e a minha irmã, um agradecimento além-fronteiras.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo, os direitos inerentes ao estatuto de proteção internacional das crianças, mormente, o dos menores não acompanhados, no âmbito do Sistema de Dublin, que assumiu, indubitavelmente, um lugar cimeiro na agenda política da União Europeia.

Desde 2015, que a intensificação do fluxo migratório deste grupo particularmente vulnerável, exige por parte dos Estados-Membros, uma resposta adequada às suas necessidades particulares, que tome como consideração primordial, em todas as decisões a ele concernentes, o seu superior interesse, tal como estabelecido no artigo 3.º, n.º 1 da Convenção sobre os Direitos da Criança.

O Regulamento de Dublin III atribui, normalmente, a responsabilidade ao Estado-Membro onde é efetuado, em primeiro lugar, o pedido de proteção internacional. Contudo, em 2013, no caso *MA e outros contra Secretary of State for the Home Department*, o Tribunal de Justiça da União Europeia afastou esta regra geral, por estar em causa um menor não acompanhado, sem membros da família residentes na União e que apresentou pedidos de asilo em diferentes Estados-Membros.

Percorremos esta linha jurisprudencial, que tem em conta a posição vulnerável das crianças no contexto migratório, e como seria capaz de influenciar os futuros avanços legislativos nesta matéria, facto que os Estados e instituições europeias optam por olvidar, no caminho traçado rumo a Dublin IV.

Por fim, procedemos a uma análise crítica do novo acórdão deste ano - *A, S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, respeitante a Diretiva da União Europeia sobre reagrupamento familiar, passível de ter impacto sobre o estatuto dos jovens na legislação em matéria de imigração e asilo, e consequentemente na aplicação aos menores não acompanhados, dos critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise um pedido de proteção internacional.

Palavras-chave: Proteção Internacional | Sistema Europeu Comum de Asilo | Superior Interesse da Criança | Regulamento de Dublin | Tribunal de Justiça da União Europeia

ABSTRACT

This dissertation aims to study the rights inherent to the international protection status of children, particularly unaccompanied minors, within the Dublin system, that took a high place on the European Union's political agenda.

Since 2015, the intense migratory flow of this particularly vulnerable group, required Member States to respond appropriately to their particular needs and to take his best interest, as the primary consideration in all decisions concerning them, as set out in article 3.º, n.º 1 of the Convention on the Rights of the Child.

The Dublin Regulation III normally places responsibility for the asylum claim, on the Member State of first application. However, in 2013, in the case *MA and Others versus Secretary of State for the Home Department*, the Court of Justice decided not to apply this general rule when dealing with unaccompanied minors, without family members residing within Union and that had submitted more than one asylum application in different Member States.

We revisit this line of jurisprudence, which takes into account the vulnerable position of these children, and which is capable of influencing future legislative advances in this area, fact that is still forgotten by States and European Institutions, on the road map towards Dublin IV.

Finally, we do a critical analysis of the Court of Justice ruling in the case *A, S versus Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, under the Directive about family reunification, which may have an impact on the status of young people in EU immigration and asylum law, and consequently on the application of the criteria and mechanism for determining the Member State responsible for examining an application for international protection to unaccompanied minors.

Keywords: International Protection | Common European Asylum System | Best Interests of the Child | Dublin Regulation | Court of Justice of the European Union

INDÍCE

Introdução.....	9
I – A recorrente procura de proteção	12
II – Europa como destino: Sistema Europeu Comum de Asilo.....	16
III – Menores não acompanhados.....	21
3.1. <i>Internacionalização dos Direitos da Criança – A Convenção dos Direitos da Criança</i>	21
3.2. <i>Criança refugiada</i>	23
3.1. <i>Menor não acompanhado</i>	24
IV – O Interesse Superior da Criança	29
4.1. <i>Enquadramento Jurídico</i>	29
4.2. <i>O teste do melhor interesse da criança - o novo conjunto de regras do artigo 6.º do Regulamento de Dublin III</i>	31
4.3. <i>Rumo a Dublin IV – um passo atrás</i>	35
V – Além de <i>A, S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i>	41
5.1. <i>A Diretiva relativa ao Reagrupamento Familiar</i>	42
5.2. <i>A, S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i>	44
VI – Conclusão.....	49
Referências Bibliográficas	52

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

CDC Convenção dos Direitos da Criança

CDFUE Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

DUDH Declaração Universal dos Direitos do Homem

ELSJ Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

EM Estado-Membro

JAI Justiça e Assuntos Internos

ONU Organização das Nações Unidas

TJUE Tribunal de Justiça da União Europeia

TFUE Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE Tratado da União Europeia

UE União Europeia

INTRODUÇÃO

O conceito dos Direitos da Criança, desenvolveu-se a partir do movimento geral dos direitos humanos. De facto, a Declaração dos Direitos Humanos, principal instrumento jurídico da história contemporânea, ao consolidar o princípio da dignidade humana e ao reconhecer que todos, independentemente da idade, género, raça ou etnia, têm direitos e deveres, promoveu, ainda que reflexamente, o respeito à criança, como grupo social pertencente à espécie humana.

Contudo, permanecia a necessidade de um instrumento juridicamente vinculativo sobre os direitos humanos da criança. Com a entrada em vigor da Convenção sobre os Direitos da Criança, reuniu-se, por fim, um consenso internacional alargado da sua proteção, enquanto plena titular de todos os direitos humanos, com a consagração de princípios gerais, que devem guiar os Estados e instituições aquando dos processos de tomada de decisão. Ao contemplar definição de criança, em sentido lato, a Convenção serve de proteção adicional às crianças refugiadas, que enfrentam de forma mais profunda, riscos significativos de violações sistemáticas dos seus direitos, em comparação com um adulto.

A realidade atual das fronteiras externas da UE, operada pela presente crise de refugiados, denota que o número de crianças migrantes, muitas das quais não vêm acompanhadas, aumentou drasticamente, pelo que abordar a problemática dos menores não acompanhados, atendendo à sua atualidade, se afigura como reflexão mais do que adequada, do ponto de vista de investigação jurídica.

A vastidão do tema em apreço, obriga-nos, no entanto, a efetuar uma limitação, pelo que por razões de economia, abordaremos esta questão com maior profundidade, à luz do Regulamento de Dublin. Embora seja verdade, que houve um aumento da cooperação, harmonização e consciencialização de que a temática do asilo, bem como todos os quesitos com ela relacionada, requer uma resposta conjunta e global, mantêm-se no bloco europeu, importantes lacunas e limitações significativas nessa concreção. A desconfiança em relação às soluções apresentadas, no que respeita ao fluxo migratório descontrolado, é especialmente elevado em comparação às crises anteriores, e muito por causa deste instrumento.

Feita uma breve referência ao asilo, instituto transversal à história da humanidade, bem como às restantes formas de proteção internacional, onde se inclui o refúgio, importa, num primeiro momento, enquadrar o leitor nos meandros de uma Europa que por

fidelidade à tradição humanitária e tendo em consideração o objetivo da criação de um espaço sem fronteiras internas comum, se fez erguer, assente no valor da diversidade dos povos, livres de circular. É neste contexto que se encontra a mente e a razão, do SECA, cujas linhas orientadoras permitem compreender o quadro legal dos critérios de distribuição dos requerentes de proteção internacional.

Entramos de seguida, naquele que é o núcleo do nosso estudo - o papel que o Regulamento de Dublin tem vindo a desempenhar, na forma como os menores não acompanhados são tratados, quando solicitam asilo na UE. Como ponto de partida e conclusão, pretendemos identificar em que circunstâncias e de que modo, tem um Estado a obrigação de respeitar os seus superiores interesses, em virtude dos padrões de proteção dos direitos fundamentais estabelecidos pelos instrumentos internacionais e regionais, a que se vinculou. Esse quadro não estaria completo, se não abordássemos a corrente jurisprudencial recente do TJUE, na interpretação do artigo 24.º, n.º 2 da CDFUE, nem o caminho deste crescimento, no processo de reformulação do SECA que se avizinha, e que lamentamos desde já, o rumo que está a tomar.

Por fim, entrámos numa análise do caso *A,S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, respeitante a Diretiva da UE sobre reagrupamento familiar, que denota mais um esforço consciente do Tribunal para intensificar e estabelecer um sistema eficaz de proteção das crianças na migração, independentemente da política controversa em curso e das abordagens demasiado cautelosas da Comissão, e que assume impacto sobre os restantes instrumentos legislativos em matéria de asilo e imigração.

Lembramos que qualquer análise que se faça do aqui exposto, corre o risco de inexactidão, uma vez que o balanço das conquistas mais recentes e das suas totais implicações não poderá ser feita com toda a precisão.

I – A RECORRENTE PROCURA DE PROTEÇÃO

A intensidade da recente crise de refugiados na Europa, com perda de milhares de vidas no Mar Mediterrâneo, colocou à prova os mecanismos das políticas de imigração e asilo da União e a sua capacidade de responder a desafios humanitários. Este é um acontecimento sem precedentes, mas comparável aos eventos vividos, durante e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial.

Assim, movimentos migratórios percorridos pela ânsia de proteção internacional, daqueles que temem pela sua vida, que são perseguidos, que fogem de conflitos armados e de violações aos seus direitos humanos, *prima facie* representados pelos institutos do Asilo e do Refúgio, não são, pois, um fenómeno novo na história da humanidade.

Cumprе salientar, que ainda que os termos asilo e refúgio tenham sido utilizados intercambiavelmente como sinónimos, estas são duas realidades que importa não confundir. O asilo tem raízes longínquas nas sociedades primitivas, onde se afirmou a tradição de acolhimento de fugitivos, em templos e outros lugares sagrados. Uma reflexão sobre a retrospectiva histórica, permite afirmar, que este foi objeto de várias mutações: outrora considerado um direito individual e pessoal, de cariz marcadamente religioso,¹ converteu-se numa prerrogativa dos Estados, em cujos ordenamentos jurídicos, encontra acolhimento legal e constitucional.²

“O princípio da soberania territorial dos Estados, é um dos princípios fundamentais do direito internacional público contemporâneo”, que inclui justamente a possibilidade de controlar a entrada de estrangeiros no território de um Estado ou de os reenviar para o seu país de origem.³

Em vista disso, o direito de asilo é o direito pertencente ao Estado de conceder ou não proteção sobre o seu território, a alguém que o solicita. Enquanto ato soberano, a sua concessão é um cumprimento de deveres de humanidade, segundo os critérios

¹ Originariamente de carácter religioso, e nutrido de uma hospitalidade incondicional e inviolável a quem o solicitasse, era na Grécia Antiga, comumente atribuído enquanto “(...) *privilégio que só os deuses podiam conceder.*” (cfr. OLIVEIRA, *O Direito de asilo...*, ob. cit. p.21).

² A escala do poder eclesiástico, verificado na Idade Média, viria a ser gradualmente transferida para o poder civil, naquilo que se entendeu por “(...) *laicização do instituto do asilo*”. (cfr. RODRIGUES, *A história do Direito de Asilo no Direito Internacional*, Working Paper, n. °18/2006, publicado CEEApLA, Centro de Economia Aplicada do Atlântico, p. 5.) Com a revolução Francesa de 1789, surgiu a primeira consagração numa constituição europeia, do direito de asilo – “*A França dá asilo aos estrangeiros banidos da sua pátria pela causa da liberdade e recusa-o aos tiranos*” (artigo 120.º da Constituição Francesa, de 24 de junho de 1793).

³ Cfr. CIERCO, *A Insituição de Asilo*, ob. cit., p. 73. Vide, GOODWIN-GILL, Guy. *The international Law of Refugee Protection in The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2014, p.36).

determinados pelo Estado de acolhimento, que não o faz incorrer em qualquer responsabilidade.

Em contrapartida o refúgio e as outras formas de proteção internacional,⁴ surgem, principalmente, no século XX. A ausência de um instrumento jurídico vinculativo para o asilo,⁵ aliada ao êxodo populacional, causado pelos conflitos da guerra no “velho continente”, propiciou a codificação de uma definição largamente consensual de refugiado. Deste modo, por patrocínio e influência do ACNUR, é redigida a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951), que entrou em vigor em 21 de abril de 1954.⁶

Este instrumento, configura o principal suporte normativo do Direito Internacional dos Refugiados, pois além de estabelecer um regime legal específico de proteção, espelha a preocupação da Comunidade Internacional, em transformar um costume internacional – o instituto do asilo – numa disposição de carácter vinculativo. Nesse sentido, NORONHA RODRIGUES confirma, que a sua adoção “(...) *permitiu que os Estados, dispusessem, pela primeira vez, de um alicerce jurídico único para o tratamento de pedidos de proteção internacional, concomitantemente, os requerentes de asilo viram também contemplados os seus direitos, liberdades e garantias.*”⁷

Ainda que não incida diretamente sobre o direito de asilo, os seus Estados aderentes, autoproclamam o respeito à DUDH, e como tal, ao seu artigo 14.º, que reconhece a todas as pessoas vítimas de perseguição, um direito de procurar e gozar asilo. Embora esta declaração não possua qualidade vinculante, o que confirma a ausência de uma definição universalmente aceite de asilo, ela representa a base filosófica dos direitos aceites e reconhecidos internacionalmente, assegurando um mundo em que todos gozem da liberdade de viver longe do medo e da necessidade.

⁴ O grupo de pessoas não formalmente reconhecidas pelos Estados como refugiados e que não reúnem os pressupostos mínimos para a concessão de asilo, podem beneficiar de proteção temporária ou de proteção subsidiária. No âmbito do direito da União Europeia, as alíneas b) e c) do artigo 78.º, n.º2, determinam que se complemente a proteção da Convenção com estas formas de proteção, reguladas pela Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001 e pela Diretiva 2011/95/UE do PE e do Conselho de 13 de dezembro de 2011.

⁵ Nesse sentido, FERNÁNDEZ ARRIBAS, *Asilo Y Refugio en la Unión Europea*”, Granada, Comares, 2007, p.11). Vide, artigo 14.º da DUDH; artigo 1.º da Declaração sobre Asilo Territorial.

⁶ Resolução n.º 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Referir, que a Convenção estabeleceu uma limitação temporal e geográfica, uma vez que a condição de refugiado se restringia aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, no continente europeu. Com o aparecimento de novas situações de refúgio, houve necessidade de ampliar o emprego das suas disposições. Em razão disso, foi elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que suprimiu essa limitação, tornando o seu conteúdo aplicável a essas situações no futuro.

⁷ Cfr. *Política única de asilo na União Europeia*, Tese de doutoramento... p.84.

Tal como aponta BOED:

*While strictu sensu the Universal Declaration of Human Rights is not a legally binding instrument, it has been declared to set forth “the inalienable and inviolable rights of all members of the human family and [to constitute] na obligation for the members of the international community.”*⁸

Esta Convenção adotou um princípio nuclear e fundamental para os refugiados, bem como para os requerentes de asilo, o princípio de *non refoulement*, previsto no artigo 33º, n. º1. Este traduz o direito dos refugiados à proteção contra a expulsão ou devolução forçada, aplicável quer ao regresso ao país de origem quer ao regresso a qualquer país onde o refugiado tenha de enfrentar perseguições. Assim, não sendo possível o estatuto de refugiado e correspondente acolhimento por parte do Estado responsável, o sucedâneo possível de se criar, é o da proteção face ao *refoulement*, que impede que estes sejam devolvidos ao país de origem.

Parece-nos perceptível, que embora a componente da autonomia estatal continue presente, o direito de decidir quem entra e permanece e a quem deve ser recusada a admissão ou exigida a saída, não é absolutamente livre e está sujeito a certas exceções, desde logo as que decorrem das condicionantes supra referidas.

Deste modo, concluímos que a materialização do poder livre, soberano, e discricionário do Estado, foi sendo condicionado pela consolidação dos princípios dos Direitos Humanos, que constituiu um importante passo para reduzir a intolerância, que obriga milhões de pessoas a deslocarem-se dos seus países de origem em busca de proteção à vida e à liberdade. A precarização e vulnerabilidade, a que estão sujeitos estes grupos de pessoas particularmente vulneráveis, e que fazem cada vez mais parte do nosso quotidiano, despertam a comunidade internacional para iniciativas que marcam a história e transformam tragédias em momentos de reconstrução e de ações solidárias.

⁸Cfr. BOED, Roman, *The State of the Right of Asylum in Internaional Law*, 5 *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1994, p.6, disponível em <https://scholarship.law.duke.edu/djcil/vol5/iss1/>, consult. 9/out/2017.

II – A EUROPA COMO DESTINO: SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

No continente europeu, logo após assinatura dos tratados de paz que colocaram o fim à Segunda Guerra Mundial, os países da então denominada Europa Ocidental, decidiram estabelecer um dos mais complexos instrumentos multilaterais de integração económica e política regional, e que deveria transformar-se na atual União Europeia.

Apesar de há uma geração terem sido demolidos muros, sob o sonho da diversidade e unidade, a exacerbação de conflitos e tensões sociais nos países vizinhos, resultou numa crescente restrição da entrada de uma imigração não desejada. Esta situação reacendeu o debate sobre a noção de solidariedade e responsabilidade entre os líderes europeus, colocando a questão migratória na ordem do dia.

Têm-se como unânime, que uma política europeia global e equilibrada em matéria de imigração e asilo, constitui elemento essencial para a criação de uma União segura e aberta e que tem, nas palavras de VITORINO, como “(...) *fiu condutor que lhes dá coerência e razão de ser*”, a liberdade de circulação, que só pode ser, integralmente assegurada, em condições de liberdade, segurança e justiça.⁹

Diante do impulso político e económico à construção europeia, e com a supressão gradual dos controlos, operada pela conclusão dos dois acordos de Schengen,¹⁰ a União teve necessariamente de encontrar mecanismos de salvaguarda da mobilidade. Daqui resultaria a conclusão de um instrumento que determinaria em que Estados devia recair a responsabilidade de examinar um pedido de asilo, a então Convenção de Dublin de 15 de junho de 1990. Estabeleceu-se assim, pela primeira vez, a regra de que cada pedido de asilo deve ser examinado por um único EM, de modo a evitar que os requerentes de asilo sejam enviados de um país para o outro, bem como evitar o abuso do sistema através da apresentação de múltiplos pedidos de asilo por uma única pessoa – fenómeno *asylum shopping* – dada a diferença de padrões e consequentemente a existência de tratamentos mais favoráveis concedidos por alguns EM.¹¹

⁹ Cfr. VITORINO, António, A construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: novas fronteiras da política europeia, em *Europa, Novas Fronteiras*, Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, n. °16/17, 2005, p.11, disponível em http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000021001-000022000/000021539_3.pdf, consult. 23/nov/2017.

¹⁰ Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985 e a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, assinada em 19 de junho de 1990.

¹¹ Cfr. artigo 3º, n. °2 da Convenção de Dublin de 1990.

Na década de 90, as novas fórmulas de cooperação intergovernamental, a desenvolver no quadro específico da União, nomeadamente no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI),¹² assim como o reconhecimento de um estatuto de cidadania europeia, o reforço da democracia e respeito pelos Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais, revelaram um esforço dos Estados-Membros em conferir uma abordagem comum, a questões outrora resolvidas numa ótica meramente nacional.

Com a assinatura, em 2 de outubro de 1997, do Tratado de Amesterdão, o quadro europeu em matéria de fronteiras, asilo e imigração altera-se substancialmente. A “comunitarização” é reforçada: as competências da CE são alargadas, ao transferir-se para ela várias matérias do “terceiro pilar” - o então novo Título IV (artigos 61.º a 69º do TCE), previa o desenvolvimento de uma área de liberdade, segurança e justiça, dentro da UE.

*“Não foi difícil compreender que um espaço sem fronteiras internas, tão vasto como o da Comunidade a doze, acarretaria graves problemas de segurança que importaria prevenir com a maior antecipação possível”.*¹³ Sinal de tais preocupações, foi a integração do “acervo Schengen”, a 1 de maio de 1999, no quadro jurídico da UE, até então regulamentado a nível internacional.

O programa de Tampere, elaborado durante a cimeira de 15 a 16 de outubro de 1999, propôs a criação de uma política comum em matéria de asilo e imigração, a incluir a aplicação de um Sistema Europeu Comum de Asilo, cuja realização teve lugar em duas fases. Uma primeira entre 1999 e 2005, focada na harmonização dos quadros normativos dos Estados-Membros com base em normas mínimas comuns, feita mediante a adoção de cinco principais instrumentos legislativos: as Diretivas “Procedimentos de asilo” (2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005); “Estatuto de Refugiado”(2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004); “Condições de Acolhimento” (2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003); “Proteção Temporária” (2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001), e ainda o Regulamento de Dublin II¹⁴.

¹² Durante a preparação da segunda revisão dos Tratados Comunitários, aprovada na Cimeira de Maastricht,¹² foi inserida como Título VI (artigos K a K.9), a cooperação no domínio da JAI, que acresceu à Europa da livre circulação, o desenvolvimento de uma política de asilo e imigração. (cfr. AZEVEDO, Maria Eduarda, O Terceiro Pilar da União Europeia em *A União Europeia na Encruzilhada*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 85 a 98.)

¹³ Cfr. Acordo Schengen – Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em Proposta de Resolução n.º 3/VI, DA II Série A, n.º 28, 26 de março de 1992, p. 488.

¹⁴ Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003. (JO L 50 de 25.2.2003).

Neste último instrumento, a escolha de um regulamento ao invés de uma diretiva, procurou assegurar que as regras nele contidas fossem estritamente observadas pelos Estados-Membros, o que permitiria padronizar a sua aplicação e garantir um funcionamento eficaz deste mecanismo.¹⁵ Foi também concretizada a adoção do Regulamento Eurocad, que se acreditava ser capaz de melhorar parcialmente a eficácia do Regulamento de Dublin II, ao criar um base de dados de impressões digitais.¹⁶

A segunda fase de implementação do SECA, fixada pelo Programa de Haia, adotada a 4 e 5 de novembro de 2004, estabeleceu o roteiro para o período de 2005 a 2010, na criação de um procedimento de asilo comum e de um estatuto uniforme válido em toda a UE. Mostrou-se necessário colmatar as lacunas existentes nos instrumentos de primeira fase, de forma alcançar um nível de proteção mais elevado, uma igualdade na proteção e uma maior solidariedade entre os EM.

Seguindo a sequência cronológica, devemos mencionar, que com o Tratado de Lisboa, com entrada em vigor em 1 de dezembro de 2009, o terceiro pilar foi suprimido, generalizando deste modo, o método comunitário no ELSJ, a que respeita o Título V do TFUE – artigos 67.º a 89.º. O artigo 3.º, n.º 2 do TUE, que enuncia os grandes objetivos da UE, confere um caráter mais prioritário ao seu estabelecimento, relativamente ao Tratado de Nice precedente, uma vez que, doravante, essa finalidade é citada ainda antes da concretização de um mercado interno. O artigo 78.º do TFUE, por sua vez, dota a política comum em matéria de asilo, de um estatuto uniforme de proteção internacional e de procedimentos comuns.

O programa de Estocolmo, adotado em 10 de dezembro de 2009, para o período de 2010 a 2014, encorajou uma verdadeira solidariedade com os EM sujeitos a pressões específicas, tendo o Conselho Europeu em 2014, com base nos progressos alcançados por esse programa, definido as diretrizes para os próximos anos, sublinhando que a efetiva implementação do SECA era uma prioridade absoluta. Salientou além disso, que o sistema Dublin continua a ser, uma das “(...) *pedras angulares da arquitetura do SECA*”,¹⁷ na medida em que atribui responsabilidades no exame dos pedidos de asilo. Uma vez, que como primeiro ato jurídico, a compatibilidade do Regulamento de Dublin

¹⁵ Cfr. ECRE – ELENA, *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*, março de 2006, p. 10, disponível em https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe-_March-2006.pdf, consult. 05/maio/2018. Vide, PAIS, Sofia. *Estudos de Direito da União Europeia*, Coimbra: Almedina, 2017, p.32.

¹⁶ Regulamento (UE) N.º 603/2013 DO Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013.

¹⁷ Programa de Estocolmo, ponto 6.2.1.

II, com o resto do acervo comunitário, em matéria de asilo, não foi totalmente garantida, na sua reformulação em 2013, com a entrada em vigor do Regulamento de Dublin III,¹⁸ procurou-se garantir o alinhamento do sistema Dublin com o sistema SECA.

A diversidade cultural, linguística e política existentes na região do Mediterrâneo, explicam as profundas divisões e confluências registadas, bem como os diferentes comportamentos demográficos. Todas estas circunstâncias, das quais emerge a expulsão (que sob qualquer análise, continua a aumentar), tornaram-se uma oportunidade de negócio para contrabandistas, que viriam a expandir, de forma criativa, as suas atividades nos anos seguintes. Perante o flagelo de mortes, com o seu apogeu no Verão de 2015, tornou-se indispensável uma redefinição da identidade e valores da União.

Com base na Agenda Europeia para a Migração, seguir-se-ia, a apresentação pela Comissão, em abril de 2016, de propostas para a reforma do SECA, articuladas em torno de áreas prioritárias, onde se visou, a alteração do Regulamento de Dublin III.¹⁹

Tudo indica que os desafios não vão esmorecer. Pela primeira vez, desde que as barreiras foram derrubadas, à uma geração, que houve a reintrodução temporária de controlos, em determinadas fronteiras, com o intuito de suprir deficiências identificadas na aplicação do acervo Schengen. A isso soma-se as respostas muito diferentes dos Estados Europeus à crise, que como refere FERREIRA, “[v]ão da *Wilkommenspolitik da Alemanha a uma política de portas fechadas, através da construção de muros ao longo das suas fronteiras, na Hungria e outros países da Europa Ocidental.*”²⁰ Diante dessas políticas protecionistas, a autora salienta a “*viragem do voto à esquerda*”, ancorada em discursos políticos e movimentos sociais xenófobos.

Num momento em que este processo de revisão está em curso, cumpre notar que é essencial a existência de um instrumento de alocação de responsabilidades, que tenha em conta as obrigações internacionais dos EM e a proteção dos direitos fundamentais. Isso pressupõe uma reflexão séria e descomplexada do atual sistema de Dublin, dos seus desequilíbrios, priorizando a garantia de padrões mais elevados de proteção para os requerentes, onde se incluem os menores não acompanhados.

¹⁸ Regulamento (UE) n.º 604/2013, de 36 de junho de 2013, que estabelece 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.

¹⁹ COM (2016) 270 final.

²⁰ FERREIRA, Susana. *Orgulho e Preconceito – A resposta europeia à crise de Refugiados em Relações Internacionais*, Lisboa junho de 2016, n.º 50, p.98, disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&tlng=pt, consult. 1/maio/2018.

III – MENORES NÃO ACOMPANHADOS

3.1. *Internacionalização dos Direitos da Criança – A Convenção dos Direitos da Criança*

As crianças são plenas titulares de todos os direitos humanos/fundamentais, bem como objeto de regulamentação especial, devido as suas características específicas. No entanto, até ao final do século XIX, a opinião amplamente difundida, tinha a criança como uma “(...) *quase propriedade e ativo económico*”.²¹ Só com a consolidação do Estado-Nação, é introduzido um *status* legal protetor, ainda que atrelado à visão dos adultos a seu respeito.²²

No período pós-guerra, visualiza-se uma mudança de paradigma na paisagem legal, com o crescimento dos direitos da criança no Direito Internacional. THERBON, entende que os movimentos emancipatórios dos anos 60, em que o feminismo exerceu especial influência, trouxeram visibilidade e conceitualização.²³ Abre-se caminho a uma noção individualizada de família e de infância, inicialmente num modelo de bem-estar, e só mais tarde segundo uma abordagem baseada em direitos, isto é a criança não mais como um sujeito deixado ao poder exclusivo dos pais, mas capaz de se expressar no seu melhor interesse.²⁴ Nas palavras de TOBIN:

*“Children were no long to be subject to the exclusive control of their parents. Nor were they to be constructed simply as incompetent and vulnerable beings incapable of expressing their view as to what was in their best interests.”*²⁵

²¹ Cfr. ZELDIN, Wendy, International Laws: Children’s Rights em *The Law Library of Congress – 17*, agosto de 2007, p.1, disponível em: <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/pdfs/childrens-rights.pdf>, consult.5/Junho/2018.

²² Cfr. THERBORN, Goran. *Child Politics: Dimensions and Perspectives*, em *Childhood*. SAGE Publications, Londres, Thousand Oaks e New Delhi, 1996, pp. 30 e 31: “(...) *this blindness to children was part of a broader pattern of single-gender, single-generation politics, practised almost exclusively by middle-aged males.*”

²³ Cfr. THERBORN, Goran. ob. cit., p. 36.

²⁴ TOBIN, John, Courts and the Construction of Childhood: A New Way of Thinking. em *Law and Childhood Studies: Current Legal Issues*, M Freeman (ed), Oxford University Press, vol. 14, 2012, pp. 58 a 60, disponível em <https://global.oup.com/academic/product/law-and-childhood-studies-9780199652501?cc=us&lang=en&#>, consult. 6/Junho/2018.

²⁵ TOBIN, John, ob. cit. p. 60.

Sem embargo, do mérito da Declaração de Genebra de 1924 sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Liga das Nações, e da Declaração dos Direitos da Criança, adotada pelas Nações Unidas em 1959, é com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1989,²⁶ que se desenvolve uma nova política e cultura jurídica voltadas para a prevalência e primazia do interesse superior da criança. Esta é reconhecida como detentora dos seus direitos humanos, direitos esses que não derivam, nem dependem dos direitos dos pais ou de quaisquer outros adultos.

Como observam PIOVESAN e PIROTTA: “*A Convenção acolhe a concepção do desenvolvimento integral da criança, reconhecendo-a como verdadeiro sujeito de direito, a exigir proteção especial e absoluta prioridade.*”²⁷ Também Marta Pais, salienta a conquista única operada, enquanto instrumento que providencia uma nova visão da criança: “*While acknowledging that the child is a vulnerable human being that requires the protection and assistance from the family, the society and the State, the child is envisaged as a subject of rights, who is able to form and express opinions, to participate in decision-making processes and influence solutions, to intervene as a partner in the process of social change and in the building up of democracy*”²⁸

Do texto final, resulta um total de 54 artigos, que tem por base quatro princípios gerais a partir dos quais se consagrou um conjunto de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais da criança. São eles: o princípio da não discriminação enunciado no artigo 2.º; o princípio do superior interesse da criança, consagrado no artigo 3.º; o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento da criança, expresso no artigo 6.º, e o direito da audição da criança, plasmado no seu artigo 12.º.

Este instrumento, define criança como todo o ser humano com menos de dezoito anos, exceto se a lei nacional conferir a maioridade mais cedo. Este é o parâmetro jurídico atualmente utilizado, também no plano europeu.

Com as alterações decorrentes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a “*proteção dos direitos da criança*”, passa a ser identificada como um objetivo geral declarado (artigo 3.º, n.º 3, segundo parágrafo do TUE) e como um aspeto importante da política

²⁶ Adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990.

²⁷ FLÁVIA, Piovesan, PIROTTA, Wilson, Os Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes no Direito Internacional e no Direito Interno, em *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo: Saraiva, 2014, p. 449.

²⁸ PAIS, Marta, Child Participation, em *Documentação e Direito Comparado*, n.º 81/82, 2000, p. 93, disponível em http://bibliobase.sermais.pt:8008/BiblioNET/upload/PDF3/01834_PP-8182MartaPais.pdf, consult. 15/maio/2018.

externa (artigo 3.º, n. 5). A CDFUE, contém, por sua vez, uma disposição específica, o artigo 24.º, que enuncia princípios fundamentais e basilares nesta matéria, nomeadamente o direito a que o seu interesse superior seja primacialmente tido em conta.

Em suma, a CDC influenciou a forma como as instituições europeias desenvolveram e aplicam hoje, os direitos da criança. A integração dos seus princípios e disposições em instrumentos vinculativos e na jurisprudência, conferiu-lhe força e vias de execução, para quem procure invocar os direitos da criança na Europa.

3.2. Criança refugiada

Não é difícil notar, que os traumas sofridos por uma criança, se apresentam de forma mais profunda e com consequências mais sérias e devastadoras do que se comparadas com um adulto. Essa situação, revela-se mais complicada quando uma criança ingressa em outro país desacompanhada ou separada dos seus pais. Ora, a realidade e necessidades especiais das crianças refugiadas, representam atualmente, uma das maiores preocupações da sociedade contemporânea. Todos os anos, milhares iniciam a sua jornada migratória separada da família, como vítimas ou correndo o risco de exploração e abuso.

O artigo 1.º, secção A, n.º.2, da Convenção de Genebra de 1951, esclarece o conceito de refugiado. Seria de esperar, presumivelmente, a consagração neste diploma de uma definição de criança refugiada. No entanto, não existem disposições especiais sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado a menores, sendo, por isso, de concluir que a definição de refugiado se aplica a todos os indivíduos, independentemente da idade.

De acordo com o Manual de Procedimentos e Critérios para a determinação da condição de refugiado, “*Se o menor é acompanhado por um (ou ambos) de seus pais, ou outro membro da família de quem ele é dependente, que solicita a condição de refugiado, o caso do menor será determinado de acordo com o princípio da unidade familiar*” – ou seja se o chefe de família preenche os critérios da definição de refugiado, normalmente essa condição é estendida aos seus familiares e dependentes.²⁹ Por sua vez, a

²⁹ Cfr. ACNUR, *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto de Refugiados*, p. 44, disponível em www.acnur.org, consult. 6/julho/2018.

determinação da condição de refugiado de um menor não acompanhado é feita “(...) *de acordo com o seu grau de desenvolvimento mental e maturidade.*”

Assim na ausência dos pais ou de um tutor legalmente nomeado, cabe as autoridades assegurar que os interesses do solicitante menor, são salvaguardados no procedimento de determinação da condição de refugiado. Uma vez que esta Convenção, costuma ser interpretada à luz das experiências de adultos, muitas solicitações de refúgio, apresentadas por crianças, foram avaliadas erroneamente ou ignoradas de maneira geral. Nesse sentido a ACNUR, estabeleceu orientações substantivas e processuais para realizar a determinação da condição de refugiado, de forma sensível às crianças.³⁰ Ressalvar, que estas diretrizes cobrem todas as crianças solicitantes de refúgio, inclusive crianças acompanhadas, não acompanhadas e separadas, que podem por sua vez, apresentar solicitações individuais para a condição de refugiado. Embora o estatuto jurídico da criança separada, não seja diferente da criança não acompanhada, essa categoria forma um subgrupo especial de crianças entre as não acompanhadas, que requer proteção especializada.³¹ Não obstante, toda a criança tem o direito de fazer uma solicitação independente, para obter o reconhecimento da condição de refugiado, sem importar se está ou não acompanhada.

3.3. *Menor não acompanhado*

A chegada de menores não acompanhados, não é um fenómeno temporário, mas uma característica a longo prazo da migração para a UE, que impõem uma abordagem comum, relativamente a este grupo de migrantes. Os motivos subjacentes à sua chegada são variados e independentes. Algumas não partem de livre vontade, sendo enviadas pelas famílias, a fim de evitar perseguições políticas, ter acesso à educação e ao bem-estar recusados no seu país de origem; outras vezes procuram reunir-se a familiares que já se encontram no território da UE. Por último, há ainda uma percentagem relevante que chega como vítima de tráfico de seres humanos para exploração.

³⁰ ACNUR, Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, Diretrizes sobre Proteção Internacional, n.º 8, 22 de dezembro de 2009.

³¹ FRA – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *Current migration situation in the EU: separated children*, dezembro de 2016, p.3, disponível em <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/december-monthly-migration-focus-separated-children>, consult. 01/agosto/2018

A questão dos menores não acompanhados, é mencionada pela primeira vez, na Resolução do Conselho, de 20 de junho de 1995, relativa às garantias mínimas para procedimentos de asilo. Numa seção intitulada “*Garantias suplementares para menores não acompanhados e para mulheres*”, é exigida a presença de um adulto durante as entrevistas pessoais, e a consideração, pelas autoridades nacionais, do seu desenvolvimento mental e maturidade.³² Em janeiro de 2000, o termo aparece num documento do PE, na publicação “*Asylum in the EU Members States*”,³³ assinalando-se poucas referências, respeitantes às disposições nacionais sobre menores não acompanhados, como resultado de uma patente ausência de dados. Um estudo mais abrangente, a cobrir detalhes das meças nacionais de receção e integração, dos procedimentos de determinação da idade, de detenção e retorno dos menores não acompanhados, foi realizado mais tarde, pela Rede Europeia das Migrações, que concluiu pela subsistência de elementos a serem melhorados no acervo da UE e das medidas legislativas nacionais, nomeadamente o desenvolvimento de normas comuns para o acolhimento e a prestação de assistência.³⁴ Em maio de 2010, a Comissão adotou o Plano de Ação relativo a menores não acompanhados (2010-2014), propondo a então abordagem comum à escala da União, baseada no princípio do interesse superior da criança.³⁵

Ora, os instrumentos legislativos, que constituem o atual acervo e estabelecem as bases do SECA, incluem todas as disposições sobre menores não acompanhados, bem como a sua definição, no sentido do respetivo documento. Na Diretiva “Estatuto do Refugiado”(2013/32/EU), o conceito é definido em duas etapas: em primeiro dispõe “*menor*” como “*nacional de um país terceiro ou um apátrida com menos de 18 anos de idade*”; em seguida entende por “*menor não acompanhado*”, o menor “*que entra no território dos Estados-Membros não acompanhado por um adulto que, por força da lei ou da prática do Estado-Membro em causa, por ele seja responsável e enquanto não for efetivamente tomado a cargo por essa pessoa.*”³⁶

³² Cfr. Resolução do Conselho de 20 de junho de 1995 relativa às garantias mínimas dos processos de asilo. *JO C 274 de 19.9.1996*, p. 13—17

³³ ERICSSON, Stefan, *Asylum in the EU Member States*, Civil Liberties Series, 108, Bruxelas: Parlamento Europeu, 2000, disponível em http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/108_en.pdf, consult. 1/agosto/2018.

³⁴ Rede Europeia da Migração, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, Bruxelas: Comissão Europeia, 2010, disponível em <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/df4ce606-e80c-4b10-9c73-a4fb357d73dd>, consult. 02/agosto/2018.

³⁵ COM (2010) 213 final.

³⁶ Cfr., artigo 2.º, alínea l.

As Diretivas “Procedimento de Asilo” (2013/32/EU) e “Condições de Acolhimento”, (2013/33/UE), usam a mesma definição, ao contrário da Diretiva “Proteção Temporária”, que combina as duas etapas anteriormente referidas.³⁷

Como referimos, estão em curso alterações às principais disposições em matéria de asilo, e que abordam, nomeadamente, a situação dos menores não acompanhados, a saber: proposta de um regulamento, a revogar e substituir a Diretiva “Procedimentos de Asilo”, a garantir um elevado nível de garantias processuais para esta categoria de requerentes vulneráveis (artigos 21.º e 22.º), com identificação, no âmbito do processo, das suas necessidades, o mais cedo possível (artigo 20.º/1), e as quais deve ser atribuído um tutor, o mais tardar no prazo de cinco dias úteis, a contar do momento em que é apresentado o pedido (22.º/1);³⁸ a substituição diretiva reformulada “Estatuto do Refugiado” por um regulamento, com disposições renovadas no artigo 36.º, a prever a nomeação de um tutor legal, acomodação apropriada, rastreamento familiar e formação contínua adequada, de pessoas e organizações que trabalhem com menores não acompanhados;³⁹ uma proposta para a Diretiva “Condições de Acolhimento”, a reforçar a avaliação do superior interesse da criança, capaz de assegurar condições de acolhimento adaptadas à situação específica das crianças, com a devida consideração pela sua segurança, cuidados físicos e emocionais, prestadas de maneira a encorajar o seu desenvolvimento geral, e ainda a revisão do Regulamento Eurocad, que propõe a redução da idade para a recolha de impressões digitais e imagens faciais de requerentes de asilo e nacionais de países terceiros, de 14 para 6 anos.⁴⁰ Foram ainda propostas alterações ao Regulamento de Dublin III, a que faremos referência adiante.

Como sublinha PARUSEL, o Regulamento de Dublin “(...) *desempenha um papel significativo na forma como os menores não acompanhados são tratados quando solicitam asilo da UE.*”⁴¹

³⁷ “Menores não acompanhados”, cidadãos de países terceiros ou apátridas com idade inferior a 18 anos que entrem no território dos Estados-Membros não acompanhados por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por eles, e enquanto não são efetivamente tomados a cargo por essa pessoa, ou menores abandonados após a entrada no território dos Estados-Membros” (cfr. Artigo 2.º, alínea f).

³⁸ COM (2016) 467 final. No que se refere às crianças em geral, o princípio que prevalece no procedimento comum é que o interesse superior da criança deve constituir uma das principais considerações. Todas as crianças, independentemente da idade e de estarem acompanhadas ou não, devem também ter o direito a uma entrevista pessoal, a menos que seja manifestamente contrária ao respetivo interesse superior (artigo 21.º, n.º 1 e 2).

³⁹ COM (2016) 466 final.

⁴⁰ COM (2016) 272 final.

⁴¹ Cfr. PARUSEL, Bernd. *Unaccompanied minors in the European Union – definitions, trends and policy overview*, vol.15, n.º 2, Swedish Migration Agency, 2017, disponível em <https://www.socwork.net/sws/article/view/501/1005>, consult. 5/agosto/2018.

Como vimos, este instrumento, tem por objetivo determinar o EM responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida no território de um dos EM da UE, da Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein. Observa um método baseado em critérios objetivos e hierarquizados, a serem aplicados pela ordem de apresentação com base na situação existente, aquando da primeira apresentação do pedido de asilo pelo requerente, junto do EM (artigo 3.º, n.º 1; artigos 7.º a 15.º).

No que se refere a pedidos apresentados pelos menores não acompanhados, dispõe que estes devem ser apreciados pelo EM em que residam legalmente membros da família, irmãos ou outros familiares (artigo 8.º). Na sua ausência, o EM responsável é aquele em que o menor tenha apresentado o seu pedido de asilo, desde que tal seja no interesse superior do menor. Nos casos em que os membros da família, irmãos ou familiares, permanecem em mais do que um EM, o processo torna-se obviamente complicado, mas o Regulamento estipula, para todos os efeitos, que o EM responsável seja decidido com base naquilo que é do interesse superior da criança, determinado de acordo com as orientações do artigo 6.º, n.º 3.

IV – O INTERESSE SUPERIOR DA CRIANÇA

. Enquadramento jurídico

Vimos que qualquer pessoa com idade inferior a 18 anos, sem exceção, deve ser considerada criança e, portanto, menor. Um menor não acompanhado é, antes de mais, uma criança potencialmente em perigo, devendo a sua proteção, ser plenamente tida em conta pelos EM e pela UE, que para o efeito, devem assegurar o princípio fundamental do interesse superior da criança.

Assim, todas as decisões que digam respeito à criança, devem ter em conta aquele que é o seu interesse superior. Este é o critério primordial das decisões jurídicas, administrativas e legislativas, adotadas pelas autoridades dos EM, na sua função de garantir os cuidados adequados, quando os pais, ou outras pessoas responsáveis por ela não tenham capacidade para o fazer.

O artigo 3.º da CDC, corrobora, como normativo máximo, o princípio jurídico do melhor interesse da criança, que deve ser entendido numa tripla aceção: como um direito, um princípio e como uma regra de procedimento.⁴² Enquanto direito subjetivo, configura consideração primária, numa decisão que afete a criança, configurando o artigo 3.º parágrafo 1, uma obrigação intrínseca para os Estados, diretamente aplicável e que pode ser invocada perante um Tribunal. Ao mesmo tempo, trata-se de um princípio legal fundamentalmente interpretativo. O preenchimento do conceito não é estático, e é feito de acordo com as circunstâncias do caso concreto, pelo que está aberto a mais do que uma interpretação, que deve ser apoiada nos direitos consagrados na Convenção. O procedimento deve incluir uma avaliação do impacto sobre a criança e a determinação da necessidade de garantias processuais. Aos Estados cabe explicar como foi o direito respeitado, possíveis considerações sobre as medidas e os critérios em que se baseou a decisão, monitorizando no futuro, a sua implementação.

Tem-se assim, que este é, portanto, um conceito flexível, adaptável e definido numa base individual, em conformidade com a situação específica da criança ou crianças envolvidas. Esta flexibilidade, que permite ser sensível a situação de cada criança, bem como à evolução dos conhecimentos do desenvolvimento infantil, abre no entanto espaço

⁴² Comité dos Direitos da Criança, *General Comment n.º 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 para. 1)*, 29 de maio de 2013, CRC/C/GC/14, parágrafo 6, disponível em <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>, consult. 15/junho/2018.

a manipulações. De acordo com o Comité dos Direitos da Criança, “(...) *the concept of the child’s best interests has been abused by Governments and other State authorities to justify racist policies, for example; by parents to defend their own interests in custody disputes; by professionals who could not be bothered, and who dismiss the assessment of the child’s best interests as irrelevant or unimportant.*”⁴³

Para ZERMATTEN, este é um dos princípios mais difíceis de explicar, existindo a necessidade de um conhecimento mais objetivo do seu conceito, dado o risco de justificar com a mesma ideia, decisões diferentes, dada a inerente subjetividade da pessoa que o interpreta. Entende que a legislação não é suficiente, assumindo a sua dimensão política, veículo necessário para que a totalidade dos Estados-Parte da Convenção, cumpram esta obrigação. Deste modo, é preciso criar estratégias, planos nacionais de ação, recursos financeiros, técnicos e humanos, e a sequente monitorização e avaliação de que os instrumentos legislativos respeitam a demanda deste princípio, num esforço notório de levar a sério esse compromisso.⁴⁴

Os princípios fundamentais desta Convenção, têm de ser integrados na elaboração, aplicação e acompanhamento de legislação, políticas, procedimentos e práticas que afetem os migrantes menores não acompanhados. Embora exista um manancial de conhecimentos e boas práticas, âmbito da abordagem global da UE, na gestão da migração e proteção eficaz das crianças migrantes, são notórias as lacunas e deficiências na proteção de todas as categorias de crianças migrantes, diante da explosão do número de chegadas de crianças. Diante disto impõe-se uma análise da salvaguarda deste princípio, no âmbito de um dos pilares jurídicos mais controverso do SECA, o Regulamento de Dublin.

4.2. *O teste do melhor interesse da criança - o novo conjunto de regras do artigo 6.º do Regulamento de Dublin III*

Desde o seu surgimento, que o Regulamento de Dublin, tem sido objeto de um intenso debate político: por um lado, constitui uma das “*pedras angulares da arquitetura*

⁴³ Cfr. Comité Dos Direitos da Criança, ob. cit. paragrafo 34.

⁴⁴ ZERMATTEN, Jean. *The Best Interests of the Child – Literal analysis, function and implementation*, Institut Working Report 2010, International Des Droits De L’enfant, p.27, disponível em https://www.childsrightrights.org/documents/publications/wr/wr_best-interest-child2009.pdf, consult. 1/setembro/2018.

do SECA”,⁴⁵ na medida em que atribui responsabilidades no exame dos pedidos de asilo; por outro, é hoje sinónimo de uma distribuição assimétrica de encargos e espelho de uma falta de solidariedade. Assim, a análise da salvaguarda do princípio do interesse superior da criança, na regulamentação das responsabilidades pela UE, não poderá ser dissociada das normas relativas à determinação do EM responsável pela análise de um pedido de asilo.

Ora, face às grandes dificuldades nas primeiras fases do processo de concessão de asilo, os menores não acompanhados não tinham ninguém a quem recorrer, encontrando-se numa posição extremamente vulnerável, tendo um dos principais objetivos na reformulação do Regulamento de Dublin II, sido garantir padrões de proteção mais elevados para os seus requerentes.

O interesse superior da criança, não era aqui garantido, dado que este instrumento, apenas continha uma referência explícita ao mesmo, ao estatuir que se um requerente de asilo fosse um menor não acompanhado, o EM responsável pela análise do pedido, seria o EM em que se encontrar legalmente um membro da família, desde que tal ocorra no interesse superior do menor (artigo 6.º), restringindo assim a sua aplicação aos menores não acompanhados. Como ensina HRUSCHKA, *“This had led to diverging practice with the regard to the protection of minors by the Member States mostly dependent on the strength of the national system for the protection of children.”*

O novo conjunto de regras do artigo 6.º do Regulamento Dublin III, com epígrafe *“Garantias dos menores”*, abordou esta questão, ao incorporar de forma completa o princípio do melhor interesse da criança no Sistema Dublin, estabelecendo a sua aplicação em todos os procedimentos, em matéria de menores de idade, e não apenas limitado aos menores não acompanhados (n.º 1).

Foi acrescentada uma nova disposição relativa às garantias proporcionadas aos menores, que enumera, nomeadamente, os critérios que os EM devem tomar em consideração na apreciação do interesse superior da criança e que especifica o direito de o menor ser representado, mais notavelmente, o reagrupamento familiar, o bem estar e desenvolvimento social do menor, como questões de segurança, e conforme apropriado, dependendo da idade e maturidade, a sua opinião (n.º 3).

O artigo 2.º, alínea k), que introduz o termo *“Representante”*, também menciona expressamente os menores não acompanhados, ao providenciar ajuda básica e apoio por

⁴⁵Programa de Estocolmo, ponto 6.2.1., disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)).

parte de um terceiro independente do Estado-Membro: “(...) *uma pessoa ou uma organização designada pelas autoridades competentes para assistir e representar o menor não acompanhado nos procedimentos previstos no presente regulamento, a fim de garantir o interesse superior da criança e de exercer, sempre que necessário*”. À sua semelhança, o artigo 4.º, n.º 3, impõe aos EM a disponibilização de um folheto específico para estes requerentes, e o artigo 31.º regula por sua vez, a informação relevante a trocar antes de uma transferência ser realizada, que cobre no caso dos menores, as informações sobre os seus estudos.

Durante as negociações do Regulamento de Dublin III, os legisladores acordaram em deixar em aberto a questão dos menores não acompanhados que solicitam proteção internacional na União Europeia e que não tenham um membro da família, um irmão ou outro familiar no território dos EM, assim como em manter essencialmente inalterada a disposição correspondente, o artigo 8.º, n.º 4 (ou seja, refletindo o teor do artigo 6.º, segundo parágrafo), numa clara espera pela interpretação do TJUE no processo *MA e outros/Secretary of State for the Home Department*, que deu entrada pouco antes da entrada em vigor do Regulamento reformulado.⁴⁶

Como referem REDAZIONE, PANICO e PRESTT, o PE e Conselho, tinham posições diametralmente opostas, que obstaram a um consenso: por um lado, o Parlamento instou que fosse o EM, onde o menor não acompanhado se encontra, o responsável por decidir o pedido de proteção internacional, ao contrário, o Conselho estava convencido de que o menor não acompanhado deveria ser enviado para o EM onde apresentou o primeiro pedido de asilo.

A ambiguidade da disposição supra referida, ficou comprovadamente evidente, no acórdão pertinente do TJUE, proferido em 6 de junho de 2013. No caso, três crianças, duas nacionais da Eritreia e uma nacional do Iraque, apresentaram pedidos de asilo no Reino Unido, após terem apresentado pedidos de asilo na Itália e Países Baixos. O High Court of Justice, negou provimento aos recursos dos recorrentes no processo principal, alegando com base no disposto no artigo 6.º do Regulamento de Dublin II, que um “(...) *menor não acompanhado que pede asilo e que não tem nenhum membro da família legalmente presente no território de um dos Estados-Membros é suscetível de ser transferido para o Estado-Membro onde apresentou pela primeira vez um pedido de asilo.*”

⁴⁶ TJUE, processo C-648/11, *MA e outros/Secretary of State for the Home Department*, 6 de junho de 2013.

Devido a incerteza quanto ao seu significado, em recurso, o Court of Appeal, solicitou ao TJUE, que se pronunciasse, em âmbito de reenvio prejudicial, sobre qual é o Estado-Membro responsável pelo exame de pedido, quando o requerente é um menor não acompanhado, sem nenhum membro da família legalmente presente noutro EM e que tenha apresentado pedidos de asilo em mais do que um EM.

O tribunal confirmou a opinião do advogado-geral, Pedro Cruz Villalón, ao considerar o interesse superior da criança, como a consideração primordial em todas as decisões, ao abrigo deste instrumento e em conformidade com o artigo 24.º da CDFUE.

Tendo em mente, que a vulnerabilidade a que estão sujeitas, impõe um acesso imediato a um procedimento de asilo e a prevenção de atrasos desnecessários, fundamentais para os seus melhores interesses, o Tribunal concluiu, que sempre que um menor não acompanhado, sem familiares noutros EM, apresente vários requerimentos em diferentes Estados-Membros, o EM responsável será, em princípio, aquele em que se apresentou o último desses requerimentos, isto é onde o menor está fisicamente, numa exceção ao princípio do artigo 5.º, n.º 2, que estipula que essa análise se devia reportar ao momento em que o candidato apresenta pela primeira vez um pedido, prevendo no essencial um predisposto teste do melhor interesse da criança.

Em suma, crianças não acompanhadas, que solicitem asilo num EM, não podem ser removidas para outro EM, não lhes sendo aplicado Dublin. Esta decisão, marca também, a primeira vez que o Tribunal interpretou o direito derivado da UE, à luz do artigo 24.º da CDFUE.

Na sequência do acórdão, as transferências tinham sido praticamente encerradas, tendo a Comissão sido convidada a considerar uma revisão do atual artigo 8.º, n.º 4 – “*Na ausência de um membro de família, irmão ou outro familiar, referido nos n.º 1 e 2, o Estado-Membro responsável será aquele em que o menor tenha apresentado o seu pedido de proteção internacional, desde que tal seja no interesse superior do menor*”.⁴⁷

Na sequência do compromisso das três instituições (PE, Conselho e Comissão), de que a decisão relativa à regra a aplicar que o Tribunal de Justiça viesse a tomar, acabaria por se tornar a nova norma do artigo 8.º, n.º 4, a Comissão, publicou, em 26 de junho de 2014, uma proposta coerente com os efeitos da nova jurisprudência.

A proposta abrange dois casos: o menor apresentar ou não um pedido de proteção internacional. Se este apresentar vários pedidos de proteção internacional, incluindo no

⁴⁷ COM (2014), 382, 26 de junho de 2014;

EM em que se encontra, é este o país responsável pela análise do pedido, desde que isso corresponda ao seu melhor interesse, devendo aí permanecer (n.º 4-A). Se ao invés, o menor requerente de proteção internacional, se encontrar no território de um EM, sem aí ter apresentado qualquer pedido, este país deve dar-lhe a oportunidade efetiva de o fazer no seu território (n.º 4-B). Não obstante, a segunda destas hipóteses não estar prevista no processo C-648/11, o EM responsável deve ser aquele que a avaliação do seu interesse superior indique como sendo o mais adequado (n.º 4-C), devendo o EM requerido e o EM requerente cooperar entre si. Seria este um passo na direção certa?

Parece-nos, tal como apontado por PEERS, que ainda que esta proposta não implemente na totalidade, a decisão do TJUE, tem o potencial de melhorar a compatibilidade do Sistema Dublin, com o quadro de proteção de crianças não acompanhadas, ao evitar deslocações desnecessárias, consideração precedente sobre todas as outras.⁴⁸ Parece acertado, que diferentemente do caso dos adultos, a questão-chave para um acesso rápido à proteção pelos menores não acompanhados, seja a não obrigatoriedade da sua presença no EM onde faz a primeira entrada ou o primeiro pedido, precedida por um exame prolongado de responsabilidades.

Este pensamento não é novo, pelo contrário. A maioria das regras que procuram a proteção ou o bem-estar das crianças, associam a competência das autoridades, à presença real, como critério facilmente verificável de responsabilidade e com maior probabilidade de eficácia. Exemplo disso é o artigo 6.º da Convenção de Haia de 1996⁴⁹ e o artigo 13º do Regulamento (CE) n.º 2201/2003, de 27 de novembro de 2003.⁵⁰

No entanto, o autor entende que existem certos limites na sua aplicabilidade: “(...) *the proposal does not cover the position of those whose application for asylum has already been rejected in another Member State (...)*”, ainda que o Tribunal tenha assinalado, que em casos desses, o segundo Estado-Membro tem a possibilidade de considerar o pedido inadmissível. Ademais, não há clareza quanto ao conceito da obrigação de informar a criança sobre o pedido de asilo: “*Although there is a rule in the Regulation already spelling out an obligation to inform asylum-seekers about Dublin*

⁴⁸ PEERS, Steve. *Unaccompanied minor asylum-seekers: a step in the right direction?*, em EU Law Analysis, 27 de junho de 2014, disponível em <https://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/unaccompanied-minor-asylum-seekers-step.html>

⁴⁹ Convenção da Haia de 19 de outubro de 1996, relativa à Competência, à Lei Aplicável, ao Reconhecimento, à Execução e à Cooperação em Matéria de Responsabilidade Parental e Medidas de Proteção das Crianças.

⁵⁰ Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental.

rules, it only applies once the person concerned has applied for asylum. So it doesn't cover the position of those who haven't applied yet.”. Por último, continua a ser problemático, o entendimento pelos EM, naquela que é a decisão pelo melhor interesse da criança. Uma vez que a CDFUE, confirma o direito de o menor expressar a sua opinião sobre qualquer decisão, a mesma deve estar aberta a contestação.

4.3. Rumo a Dublin IV – um passo atrás

Consistente com a posição do Parlamento, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE), recomendou que os princípios estabelecidos pela Comissão fossem respeitados, em consonância com o espírito subjacente ao decidido pelo tribunal. Além disso, deixou claro que o interesse superior da criança prevalece sempre, com base numa análise individual do caso: “(...) *se, num caso específico houver razões particulares para derogar à presunção geral de que o Estado-Membro em que se encontra o menor deve proceder à análise, nesse caso específico, o interesse superior da criança sobrepor-se-á ao princípio geral. O ónus da prova de que uma transferência seria do interesse superior do menor não acompanhado recai sobre o Estado-Membro onde este se encontra.*”⁵¹

No entanto, a 4 de maio de 2016, a Comissão publica uma proposta de reformulação do Regulamento de Dublin III, substancialmente oposta, ao propor que “(...) *na falta de um membro da família ou familiar, o Estado-Membro responsável é aquele em que o menor não acompanhado apresenta o seu primeiro pedido de proteção internacional, a menos que seja demonstrado que tal não corresponde ao seu interesse superior.*”⁵²

Assim “[c]om um golpe de caneta, desaparece do texto, a possibilidade de um menor que faz um movimento secundário, ver examinado seu pedido de proteção internacional pelo Estado-Membro em que está localizado. A Comissão cede às exigências políticas dos Estados-Membros mais afetados pelos movimentos secundários irregulares, estabelecendo que o Estado-Membro competente é exclusivamente o primeiro.”⁵³

⁵¹ COM (2014)0382 – C8-0040/2014 – 2014/0202(COD)).

⁵² COM (2016) 270 final.

⁵³ Cfr. ANDREA, Panico, PRESTT, Elena, *Dublino IV e la proposta della Commissione LIBE. Nuove ombre sulla tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati - Approfondimento sul testo di riforma del Regolamento Dublino, relativamente alla richiesta di protezione internazionale presentata da un MSNA*, 7 de fevereiro de 2018, em Progetto Melting Pot Europa, disponível em <https://www.meltingpot.org/Dublino-IV-e-la-proposta-della-Commissione-LIBE-Nuove-ombre.html#.W8erGGhKi03>, consult. 1/setembro/2018: “Con un tratto di penna scompare nel testo la possibilità per un minore, che abbia compiuto un movimento secondario, di vedere esaminata la propria

Num claro passo atrás, o caminho rumo ao Dublin IV, elemento central do pacote de propostas legislativas da Comissão para a reforma do SECA, não só desconsidera a interpretação do caso *MA*, como ignora o precedente, de que em regra geral, os menores não acompanhados não devem ser transferidos para outro Estado-Membro.

Tem então o menor de demonstrar que a transferência não é do seu interesse? Parece que sim. De acordo com o novo artigo 8.º, n.º 2, “*Cada Estado-Membro, em que o menor não acompanhado tenha a obrigação de estar presente, garante que o menor não acompanhado seja representado e/ou assistido por um representante nos procedimentos*”. Esta nomeação é, contudo, apenas feita no EM responsável pela análise do pedido de proteção internacional, que de acordo com a nova proposta cabe ao EM onde o menor não acompanhado apresenta o primeiro pedido. Assim, a nomeação do representante responsável por assegurar que o interesse superior do menor, seja tido em conta no decurso de procedimentos, está limitada ao EM onde o menor não acompanhado é obrigado a estar presente.⁵⁴ Parece presumir que um menor não acompanhado, pode comunicar com as autoridades nacionais sem representação, a fim de determinar o seu superior interesse, e consequentemente, designar o EM responsável.

O Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, entende que a disposição, além contrária ao artigo 24.º, n.º 2 da CDFUE, conduzirá a procedimentos altamente impraticáveis, em que a comunicação e informação serão dificultadas, dada a ausência de representantes qualificados para acompanhar as crianças.⁵⁵

Nesse sentido, também LISA VAL ZELM, ao afirmar que Dublin IV, viola o princípio do interesse superior da criança. Entende que a Comissão inverteu a presunção que o Tribunal de Justiça fixou e com isso “*(...) impõe uma carga despropositava à criança, que tem de demonstrar que a transferência é contrária aos seus interesses*”. Além disso, refere que “*(...) tomar a transferência como ponto de partida prolonga o processo de asilo do menor, o que foi explicitamente considerado contrário aos melhores interesses da criança no caso da A.M.*”⁵⁶

domanda di protezione internazionale dallo SM in cui si trova. La Commissione cede alle richieste politiche degli SM maggiormente interessati dai movimenti secondari irregolari stabilendo che lo SM competente sia esclusivamente quello di primo arrivo.”

⁵⁴ Amnistia Internacional, *The proposed Dublin Reform, Position Paper*, 25 de novembro de 2016, p.5, disponível em http://www.amnesty.eu/content/assets/AI_position_paper_on_Dublin_IV_proposal.pdf.

Esta disposição é ainda contrária aos artigos 21.º e 22.º do reformulado Regulamento “Procedimentos de Asilo”, que têm como escopo melhorar as garantias dos menores nos procedimentos de asilo.

⁵⁵ ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270.

⁵⁶ VAN ZELM, Lisa, *Dublin IV: Violating Unaccompanied Minor’s Best Interests in the Allocation of Responsibility*, em Public Law, 22 de maio de 2018 disponível em: <https://leidenlawblog.nl/articles/dublin-iv-violating-unaccompanied-minors-best-interests>.

Na última versão do relatório do Comité Economico e Social Europeu, de 6 de novembro de 2016, e que reuniu 390 votos a favor, 175 contra e 44 abstenções, é proposta uma nova alteração à disposição relativa ao pedido de proteção internacional apresentado por um menor não acompanhado, ao prever um novo mecanismo de atribuição de competências, em sinergia com o objetivo de impedir a sua migração secundária.

Dispõe o novo artigo 10.º, n.º5 que “[n]a ausência de um membro da família ou outro familiar referido nos n.ºs 2 e 3, e se nenhum outro critério definido nos capítulos III e IV, em particular no artigo 19.º, for aplicável, o Estado-Membro responsável será determinado pelo mecanismo de repartição estabelecido no capítulo VII, desde que o menor tenha sempre a possibilidade de escolher um de entre os Estados-Membros de atribuição, em conformidade com o artigo 36.º, n.º 1-C. Qualquer decisão sobre o Estado-Membro responsável deve ser precedida de uma avaliação multidisciplinar do interesse superior do menor, inclusive em caso de atribuição.”

Andrea Panico e Elena Prestt, entendem a proposta como um retrocesso considerável do atual quadro regulamentar, ao prever que um menor não acompanhado sem familiares no território da UE, não é transferida, tendo o direito de ver o seu pedido julgado no EM em que pediu proteção internacional em primeiro lugar. Embora se afaste da proposta da Comissão, referem “(...) que continua, no entanto, completamente em contradição com a decisão do Tribunal de Justiça, que sanciona o princípio de um menor não acompanhado ver o seu pedido decidido no país em que se encontra.”⁵⁷

Assim, a única possibilidade de o menor não acompanhado permanecer nesse Estado, resultará de uma avaliação multidisciplinar nesse sentido, isto é que ateste que a transferência é contrária ao seu interesse superior. As autoras relembram, que perante a atual situação de receção dramática e as dificuldades de acesso aos procedimentos de asilo e de recolocação para a gestão das aplicações dos menores não acompanhados, é expeável, que os países do Sul, como a Itália, a Grécia e a Espanha, bem como aqueles mais afetados pelos movimentos secundários, no caso a França, Áustria e Alemanha, serão aqueles a realizar menos transferências, pelo que será difícil determinar se alocação do menor é ou não contrária ao seu interesse superior.

O caso *MA*, procurou no nosso entender, denotar que a movimentação atual nos menores não acompanhados, dentro do território da UE e mais além, num ciclo interminável de transferências, é tudo menos conforme o princípio do interesse superior da criança. Dada a forte resistência em a ela aderir, parece ser entendimento geral, que o

⁵⁷ Cfr. ANDREA, Panico, PRESTT, Elena, *Dublino IV...*, ob. cit..

tribunal proíbe que seja estabelecido que o único EM responsável pela análise de um pedido de asilo, seja o primeiro país, quando a leitura que deve ser feita é que essa transferência não deve ser feita, quando contrária ao seu superior interesse.

Caí assim em vazio a decisão do TJUE? O Tribunal de Justiça, ao interpretar o direito europeu, é levado a ter em conta as preocupações dos cidadãos em diferentes aspetos da sua vida quotidiana. PAIS ensina, que o TJUE procura “(...) *promover uma certa visão federalista em vários domínios (...) ao recorrer a uma interpretação teleológica-sistemática*”, isto é, a ter em conta “*o espírito, economia e conteúdo da disposição em causa*”. Esta atitude permite *colmatar a inércia legislativa, evitar a “manipulação” do texto das normas jurídicas, garantir a “transparência” na ponderação dos vários fins envolvidos (...) bem como da escolha realizada*”.⁵⁸ Seguramente, que diante do bloqueio político, denotado no aqui referido, não teríamos a Europa como a conhecemos hoje, sem a sua intervenção, além de que a sua jurisprudência é responsável pela viragem significativa e alteração das próprias bases do sistema de distribuição dos requerentes, afetando a regulação de Dublin, mais do que qualquer outra.

É bom recordar, que compete ao TJUE, censurar as práticas adotadas pelos EM, pelas violações das obrigações que lhes são impostas pelo direito comunitário, como ainda assegurar a correta interpretação dos direitos humanos fundamentais. Aliás, foi pelas suas mãos, e por influência do Conselho Europeu, que o então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), se tornou o primeiro órgão comunitário a tomar consciência de que a tutela dos direitos fundamentais, não tinha sido objeto de preceitos que fixassem a sua salvaguarda, uma vez que o processo de integração europeu iniciado na década de 50, teve uma abordagem de natureza essencialmente económica, com vista à criação de um mercado comum europeu.⁵⁹

⁵⁸ PAIS, Sofia. Estudos de Direito da União... ob. cit. pp. 68 e 69.

⁵⁹ Inclui-se aqui, caso Costa contra Enel (Tribunal de Justiça da EU, processo 6/64, 15 de julho de 1964), e o caso Stauder (Tribunal de Justiça da EU, processo 29/69, 12 de novembro de 1969) e caso Nold (Tribunal de Justiça da EU, processo 4/73, 14 de maio de 1974). No primeiro, depois de ter afirmado no Acórdão “Van Gend en Loos” (Processo 26/92), que a Comunidade Europeia era uma nova ordem jurídica internacional e consagrar o efeito direto (parcial) de determinadas disposições do Tratado, o Tribunal vem precisar quais as características específicas a esta Comunidade, nomeadamente o Princípio da Primazia das disposições do Tratado sobre medidas nacionais posteriores. No caso Stauder, o TJUE passou a integrar os Direitos Fundamentais pela via dos princípios gerais de direito. Nele, foi discutida a venda de manteiga a preço reduzido para a população que beneficiava de assistência social, tendo a Cidade de Ulm, na Alemanha, processado Erich Stauder por não divulgar aos seus vendedores, os nomes dos beneficiários (imposição que decorre da Decisão 69/71/CEE da Comissão das Comunidades Europeias) alegando este último, que na origem dessa recusa, estava a violação do direito de privacidade. Daqui resultou que os direitos fundamentais dos indivíduos são, pela primeira vez, integrados nos princípios gerais do direito comunitário. No caso Nold, o Tribunal, completou o quadro de proteção jurisdicional (para além das Constituições nacionais) com a tomada em conta de instrumentos internacionais relativos à proteção dos

Com esta última proposta, concluímos pela existência de uma cegueira intencional dos co-legisladores, em ver aprovada uma nova regulamentação em conformidade com a jurisprudência europeia e os princípios fundamentais,⁶⁰ Esta oposição é um perigo real, e que deve ser consciencializado, pelo que tudo deve ser feito para que não sejam os Estados-Membros, mediante uma oportunidade política, a ditar alterações substancias não coincidentes com a solidariedade e responsabilidade, que “aparentemente” caracterizam a União, sendo assim de lamentar a mudança em curso.

direitos humanos de que os Estados-Membros sejam parte, ou que tenham cooperado na respetiva elaboração, entre eles a Convenção Europeia do Direitos do Homem (CEDH), o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e as Convenções da Organização Internacional do Trabalho. Os princípios consignados na jurisprudência, sucessivamente confirmada e desenvolvida, foram posteriormente introduzidos nos Tratados.

⁶⁰ Felizmente, existem já casos onde esta jurisprudência foi confirmada. Exemplo disso é o caso *BVerwG*, pelo Tribunal Administrativo Federal da Alemanha, de 16 de novembro de 2015.

V – ALÉM DE *A, S CONTRA STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE*

Os direitos humanos da criança são então, como vimos, os gerais, reconhecidos a qualquer pessoa, e os específicos, resultantes da sua condição de criança. Enquanto ser em desenvolvimento, existem fases muito próprias que exigem cuidados particulares, afeto, educação e proteção para que atinjam autonomia positiva, no caminho para o êxito de uma humanidade plenamente realizada.

Aos seus pais, tutor ou representante legal, competem os poderes/deveres, que visam promover o superior interesse da criança, também ela própria titular do direito à palavra e à participação, de acordo com a sua idade e maturidade.

Assim, em todas as fases de migração, em primeiro e acime de tudo, devem ser defendidos os valores europeus de respeito pelos direitos humanos, pela dignidade e pela solidariedade. O que implica o respeito pela legislação da UE e do disposto na CDFUE, bem como dos direitos internacionais, em matéria de proteção da criança. No entanto a vulnerabilidade a elas inerentes, é frequentemente negada ou esquecida pelos Estados-Membros, especialmente no contexto atual, sob a névoa da crise de refugiados.

Relembrar que a intervenção do Estado sobre as responsabilidades parentais, apenas se justifica, nos casos em que os direitos da criança não estão assegurados pelos progenitores. A família desempenha um papel crucial, enquanto estrutura mediadora entre a criança e a sociedade, tal como reconhecido pela DUDH, no artigo 16.º, n.º 3. Neste sentido, David Archard refere que, “(...) *it is in the immediate best interests of any child to be reared by her parents as they see fit and within a family context protected against intrusion upon its privacy.*”⁶¹ No âmbito da CDC, os artigos 9º e 16º protegem o direito à vida familiar da criança e os artigos 10º e 22º consagram especificamente um direito ao reagrupamento familiar.

Diante disto, uma das maiores violações dos direitos da criança, a nosso ver, é a morosidade dos procedimentos de reagrupamento familiar. A espera pode durar anos, e a consequência disto, que é nesse espaço de tempo, as crianças atingem a maioridade, pelo que surge então a questão, sobre se elas mantêm durante todo o processo legal, a proteção especial concedida às crianças e se, por ventura, existe por parte dos Estados-Membros, uma tentativa de com os atrasos, anular o direito de preferência ao reagrupamento

⁶¹ David Archard, *Children Rights and childhood*, 2ª Edição, Routledge, 2004, p.154

familiar. A solução aqui aplicada é passível de representar um impacto para a legislação da UE, em matéria de migração e asilo, onde se inclui o Regulamento de Dublin.

5.1. *A Diretiva relativa ao Reagrupamento Familiar*

Os instrumentos até agora analisados, não reconhecem expressamente, um direito ao reagrupamento familiar, embora reconheçam o direito à proteção da vida familiar.

Referir nesse sentido, que outra área de melhorias pretendidas com a reformulação do Regulamento de Dublin II, foi a proteção do direito à vida familiar. O compromisso dos Estados-Membros, no seu respeito, é mais claro no Regulamento de Dublin III, do que no seu antecessor, ao afirmar, que esta deve “(...) *constituir uma preocupação fundamental*”, reforço esse notório na introdução de novas definições, nas alíneas g) e h) do artigo 2.º, relativos a noção de “Membro de Família” e de “Familiar”.

Como vimos, quando um menor não acompanhado requer proteção internacional, a análise do seu pedido cai sob a responsabilidade do Estado-Membro, em que se encontre legalmente um membro da família ou um irmão. As cláusulas discricionárias previstas no artigo 17.º, que visam proporcionar flexibilidade adicional aos Estados, permitem ainda, que qualquer Estado-Membro assuma a responsabilidade de examinar um pedido e solicitar a qualquer momento uma transferência “(...) *a fim de reunir parentes, por razões humanitárias, baseadas nomeadamente em motivos familiares ou culturais*”. Estas situações, eram anteriormente encaixadas na cláusula humanitária.⁶²

Não obstante, desde a aprovação da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, passou a ser reconhecido um verdadeiro direito ao reagrupamento familiar, ao estabelecer regras comuns que permitem que os familiares dos cidadãos de

⁶² Um dos motivos da falta de consenso dos Estados-Membros, sobre as circunstâncias em que certas disposições do Regulamento de Dublin II, eram respeitantes a cláusula de soberania, que integrava o artigo 3.º, n.º 2 e à cláusula humanitária prevista no artigo 15.º. No que se refere a primeira, tanto a Convenção de Dublin como o Regulamento de Dublin II, à integravam, autorizando os Estados-Membros a assumirem a responsabilidade, mesmo se os critérios designassem outro Estado-Membro. No entanto, da leitura de ambos, verificamos que nesta versão do regulamento, não era exigido, o consentimento do requerente de asilo, podendo ser usada tanto em seu benefício como numa situação em que ele fosse prejudicado. Quanto à cláusula humanitária, esta autorizava qualquer Estado-Membro a agrupar os membros de uma família, quando a estrita aplicação dos critérios os separaria. As alterações a este respeito, apresentadas na proposta de alteração do Regulamento de Dublin II, coincidiram com a viragem que os tribunais introduziram numa área legal controversa, respeitante as obrigações fundamentais dos Estados-Membros que procuram transferir um requerente de asilo, marco importante na interpretação deste regulamento. Na senda do acórdão *N.S contra Secretary of State for the Home Department*, processo C-411/10, os artigos 3.º, n.º 2 e 15.º foram substituídos, com a reformulação do artigo 17.º, sob a epígrafe de “*Cláusulas discricionárias*”.

países não pertencentes à UE, que residam legalmente no território da UE, se juntem a eles no país onde residem.

De acordo com o seu artigo 3.º, não estão abrangidas pelo escopo da mesma, requerentes de reagrupamento de cidadãos de países não pertencentes à UE que tiverem solicitado o reconhecimento do seu estatuto de refugiado, e o seu pedido não tiver ainda sido objeto de decisão definitiva, ou que beneficiem de proteção temporária, o que implacavelmente exclui migrantes em situação irregular, uma vez que não são “(...) *titulares de uma autorização de residência emitida por um Estado-Membro por prazo de validade igual ou superior a um ano e com uma perspectiva fundamentada de obter um direito de residência permanente*” (artigo 3.º/1).

Os artigos 9º e seguintes da diretiva aplicam-se especificamente ao reagrupamento familiar de refugiados, Quanto às crianças refugiadas não acompanhadas, é dada especial atenção no artigo 10.º, n.º3, que garante uma proteção adicional ao impor aos Estados-Membros, uma obrigação positiva de conceder a admissão aos ascendentes em primeiro grau, ou de outros membros familiares quando não for possível localizar os ascendentes diretos, e ainda, do tutor legal da criança.

O conceito de família aqui previsto, não se revela, contudo, suficiente, na nossa opinião, uma vez que, conforme disposto no artigo 9.º, n.º 2, a aplicação do direito de reagrupamento familiar pode ser limitado pelos Estados-Membros, aos refugiados cujos laços familiares sejam anteriores à sua entrada. Ademais, o artigo 10º, n.º 2, não vincula os Estados na admissão de familiares, ao estatuir, que estes “(...) *podem autorizar o reagrupamento familiar a outros familiares não referidos no artigo 4.º, se se encontrarem a cargo do refugiado*”. Além disso, a reunião com outros familiares só se verifica quando não existem ascendentes diretos em primeiro grau ou quando estes não forem encontrados.

Assim, este instrumento ainda que preveja uma proteção superior para as crianças refugiadas e por ele abrangidas, em comparação com outras crianças de países terceiros que não beneficiam deste estatuto, é ainda uma proteção que não assegura na totalidade o interesse superior da criança como estipula o artigo 5.º, n.º5, sendo ainda restritiva para quem beneficie de proteção temporária ou subsidiária.

Salientar ainda, a ampla margem de apreciação deixada aos Estados-Membros, nos casos referentes à autorização de entrada das crianças com idade superior a 12 anos, ao prever derrogações, caso não estejam preenchidos os critérios de integração (artigo 4.º, n.º 1, alínea d), último paragrafo). O mesmo, no caso de pedidos apresentados depois de

completados os 15 anos (artigo 4.º, n. º6) e na exigência de um período de espera por parte do requerente, não superior a dois anos, para que os familiares se lhe venham juntar (artigo 8.º).⁶³

5.2. *A, S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*

O acórdão *A,S*, de 12 de abril de 2018, constitui um passo consciente naquela que é uma matéria controversa: saber se um Estado-Membro pode negar o estatuto da criança, com a correspondente proteção ao abrigo da legislação da UE, a um jovem refugiado e portanto maior de idade, que entrou no território enquanto menor não acompanhado e que completou 18 anos, enquanto aguardava que o seu pedido de proteção internacional fosse analisado.⁶⁴ Pela primeira vez, o TJUE pronunciou-se sobre os direitos de reunificação familiar de crianças refugiadas, com respeito a Diretiva sobre reagrupamento familiar.

No caso, tínhamos um menor de idade não acompanhado, de nacionalidade eritreia, que apresentou um pedido de asilo em 26 de fevereiro de 2014, nos Países Baixos e que atingiu a maioridade em 2 de junho desse ano. O Secretário de Estado neerlandês concedeu-lhe uma autorização de residência ao abrigo do direito de asilo, com uma validade de cinco anos, a produzir efeitos a partir da data de apresentação do pedido de asilo. Em 23 de dezembro de 2014, a VluchtelingenWerk Midden-Nederland – organização neerlandesa que se ocupa dos refugiados - apresentou um pedido de autorização de residência temporária a favor dos seus pais e dos três irmãos menores, para efeitos de reagrupamento familiar com o menor não acompanhado. O Secretário de Estado indeferiu este pedido com o fundamento de que, na data da sua apresentação, a filha de A e S tinha atingido a maioridade, considerando a data de apresentação do pedido de reagrupamento familiar, a data decisiva para determinar se podia ser qualificado de menor não acompanhado, na aceção da diretiva, e não a data de entrada no Estado-Membro. O tribunal de primeira instância - Rechtbank Den Haag, colocou ao TJUE a seguinte questão prejudicial: qual é então, em definitivo o momento em que deve ser

⁶³ No caso *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*, (TJUE, C-540/03, de 27 de junho de 2006), o TJUE rejeitou o pedido do Parlamento de anulação destas disposições, uma vez que elas permitiam a aplicação de legislações nacionais não compatíveis com os direitos fundamentais, como a violação do direito à não discriminação em função da idade, bem como do superior interesse da criança e do direito desta em viver com familiares. No n. º19 do acórdão, o tribunal afirmou que essa anulação só devia acontecer, se for impossível interpreta-las à luz dos direitos humanos.

⁶⁴ TJUE, *A,S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, de 12 de abril de 2018.

apreciada a idade de um refugiado para poder ser considerado um menor e assim beneficiar do direito ao reagrupamento familiar?

O tribunal, começou por relembrar, que nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), a possibilidade de um reagrupamento, é em princípio deixada ao critério do Estado-Membro, e está sujeita ao requisito de que os ascendentes diretos em primeiro grau estejam a cargo do requerente e não tenham o apoio familiar necessário no país de origem. As crianças não acompanhadas beneficiam, no entanto, de uma proteção suplementar, prevendo o artigo 10.º, n.º 3, alínea a), uma derrogação a este princípio, não estando o direito a esse reagrupamento “(...) *sujeito a margem de apreciação por parte dos Estados-Membros nem aos requisitos previstos nesse artigo 4.º, n.º 2, alínea a).*” (parágrafo 34). Quanto à disposição que prevê a definição de menor não acompanhado, artigo 2.º, alínea f), o Tribunal clarificou, que embora esta se refira ao momento da entrada do interessado no território do Estado-Membro, o conceito não é fixado nessa altura, pelo que devem ser tidas em contas as circunstâncias posteriores. A mesma “(...) *limita-se a indicar que o interessado deve ter “idade inferior a 18 anos”, sem especificar o momento em que este requisito deve estar preenchido*”, o que por si só, não significa que cabe aos Estados-Membros, “(...) *decidir o momento que pretende ter em conta para apreciar se o referido requisito está preenchido.*” (parágrafos 36-39).

Uma vez que esta redação não fornece ajuda suficiente, o Tribunal conclui que o regime mais favorável para o reagrupamento familiar dos refugiados, só seria aplicável depois de um nacional de um país terceiro ou apátrida, ser reconhecido como refugiado pelos Estados-Membros. Uma vez que fazer depender este direito desse momento, e, portanto, do maior ou menor grau de celeridade, com que o pedido de proteção internacional é tratado por essa autoridade, põe em causa o efeito útil do direito ao reagrupamento. Aceitar isso, teria como consequência, que dois refugiados menores não acompanhados da mesma idade, que apresentem simultaneamente um pedido de proteção internacional, poderiam ser tratados de forma diferente em função da duração do tratamento destes pedidos. Da mesma forma seria completamente imprevisível, para um menor não acompanhado que apresentou um pedido de proteção internacional, saber se beneficiará do direito ao reagrupamento familiar com os pais, o que poderia prejudicar a segurança jurídica.

O tribunal recorda aos juízes nacionais que, ao aplicarem e interpretarem o direito da migração da UE, devem analisar não só o texto, mas também a economia e finalidade da diretiva, o contexto regulamentar em que se insere, os princípios gerais do direito da

UE (parágrafo 48), bem como a CDFUE (parágrafo 58) e as consequências da sua interpretação na vida real (parágrafo 60). Tal como sublinhado por GROENENDIJK: *“Rather than only focussing on abstract legal dogmatics, the Court has a clear eye for the effects of different interpretation on the right to family reunification in practice.”*⁶⁵

O Tribunal estabelece assim, a data da apresentação do pedido de proteção internacional, como a única capaz de garantir um tratamento idêntico e previsível a todos os requerentes que se encontrem cronologicamente na mesma situação, esclarecendo no entanto que nessa situação, o pedido deve ser formulado num prazo razoável, a saber, em princípio, em três meses a contar do dia em que foi reconhecida ao menor em causa, a qualidade de refugiado (parágrafo 61).

Para BARTOLINI, o tribunal assegura que os menores não acompanhados ficam protegidos da “negligência” das autoridades nacionais competentes: *“Any delay in obtaining the refugee status would not discharge the Member States from the obligation to give a right to entry and residence to the parents of a young refugee who has applied for international protection before reaching the age of eighteen.”*⁶⁶ Assim esta proteção especial para os menores não acompanhados, vai além da idade dos 18 anos, se a pessoa em causa tiver entrado no território de um dos Estados-Membros, ainda que como menor não acompanhado. Parece, por conseguinte, como refere a autora, que os Estados-Membros, *“(…) would not be able to hide behind the slowness of their public administration to refuse to recognize the vulnerability of a child and deny them of the protection they are entitled to under the Family Reunification Directive”*. Isto ilustra, como até hoje, têm sido implementadas por estes, formas de reduzir a efetiva observância deste direito.

Numa altura em que o acervo comunitário, em matéria de asilo e imigração, está a ser revisto, em particular o que diz respeito às regras de Dublin, que implicações mais amplas podem resultar desta decisão?

⁶⁵ GROENENDIJK, Kees. *Children are entitled to Family Reunification with their Parents C-550/16 A & S Court of Justice of the European Union*, em EU Immigration and Asylum Law and Policy, 26 de abril de 2018, disponível em <http://eumigrationlawblog.eu/children-are-entitled-to-family-reunification-with-their-parents-c-550-16-a-s-court-of-justice-of-the-european-union/>

⁶⁶ BARTOLINI, Silvia. *The right to family reunification of unaccompanied minor asylum seekers before the Court of Justice of the EU*, 7 de maio de 2018, em European Law Blog, disponível em <http://europeanlawblog.eu/2018/05/07/the-right-to-family-reunification-of-unaccompanied-minor-asylum-seekers-before-the-court-of-justice-of-the-eu/>

Em primeiro lugar, os Estados-Membros vinculados pela Diretiva em causa, terão certamente de se certificar que as suas práticas estão de acordo com o aqui decidido, embora que como vimos, essa acabe por ser uma obrigação tomada de ânimo leve. Em segundo lugar, embora a decisão do tribunal, se refira especificamente às disposições da Diretiva “Reunificação Familiar”, pode-se argumentar, que a sua interpretação pode ser aplicada *mutatis mutandis*, a outras situações, na medida em que a data que determina a idade do requerente, afete o seu acesso a disposições específicas.

Vejamos o caso do Regulamento de Dublin: o artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento de Dublin III, estabelece que “*a determinação do Estado-membro responsável em aplicação dos critérios (...) é efetuada com base na situação existente no momento em que o requerente tiver apresentado pela primeira vez o seu pedido de proteção internacional junto de um Estado-Membro*”. Assim, a luz da consideração primária do respeito pela vida familiar, esta disposição obrigaria os Estados-Membros, a referir a idade do requerente, no momento em que apresentam o pedido de asilo, sendo essa a data decisiva para considera-lo menor não acompanhado para os fins deste instrumento, e não a data da decisão, mesmo que o requerente atinja a maioridade durante o processo.

PEERS, entende ainda que esta decisão, significa que as famílias dos jovens refugiados “*podem ir diretamente para o Estado-Membro onde o seu filho vive, sem ter de passar primeiro pelo processo de Dublin. (Embora as regras de Dublin atribuam a responsabilidade ao Estado onde um membro da família é um refugiado, por vezes há problemas em aplicar isto na prática; e a proposta da Comissão de alterar as regras de Dublin visa subverter essas regras familiares indiretamente). Quando chegarem, terão acesso, em princípio, aos direitos de acesso ao emprego, na mesma base que o seu jovem membro da família refugiado, conforme estabelecido na Diretiva “Qualificação.”*”⁶⁷

O caso *A, S* é mais um lembrete, da obrigação que recai sobre os Estados-Membros, em não criarem dificuldades ou impossibilitarem, a aplicação do direito derivado da UE, pelo que devem tomar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações que decorrem dos Tratados ou resultantes de outras disposições. Ademais, e principalmente, estes estão obrigados a respeitar o superior interesse da criança em todas as decisões, princípio esse estabelecido no direito internacional dos direitos humanos, particularmente na Convenção sobre os Direitos da Criança, a que todos os Estados europeus estão vinculados.

⁶⁷ Cfr. PEERS, Steve. *Childhood’s End?... ob. cit.*

VI – CONCLUSÃO

O momento de hoje é tão premente, quanto o custo da vida humana de cada espera, à qual se perde a oportunidade de dar um futuro. Diante do descontrolado afluxo de migrantes e requerentes de asilo, nunca foram tão imperiosas as razões para uma mudança de paradigma, na forma como a sociedade deve olhar para a vulnerabilidade de quem, em circunstâncias de guerras, conflitos, razões económicas imperiosas, violência, pobreza, fome, exploração e mesmo desastres naturais, se configura na condição de migrante forçado.

A situação atual, questiona os velhos conceitos e interpretações, no plano teórico, bem como as reações das sociedades de origem e de destino, no plano prático, e constitui um fator limitativo para o futuro da União, naquele que parece ser um enredo de dissensões entre os Estados-Membros, de falta de solidariedade e de uma incapacidade de encontrar uma resposta coerente para a gestão dos fluxos migratórios. O sistema de Dublin junta-se seguramente à contextura, ao fechar olhos à uma violação deliberada dos direitos fundamentais, que seriam de presumir ser cumpridos, com base nos valores da dignidade humana, liberdade e democracia, conquistados pelo sacrifício das gerações que nos precederam.

É de grande importância conceder aos refugiados uma proteção adequada, fiel à tradição humanitária comum, que é acrescida, no caso das crianças migrantes, e que deve ser independente do seu estatuto, em todas as fases da migração. Tentámos por isso, demonstrar, a partir das fontes de direitos da sua proteção, que existe de facto, uma obrigação positiva por partes dos Estados, em concretizar o superior interesse da criança e, em particular das que se encontram desacompanhadas das suas famílias. Este princípio, tal como consagrado nos textos e na jurisprudência, deve prevalecer sobre qualquer outra consideração, bem como em todos os atos adotados, pelas autoridades judiciais e administrativas, tendo em mente a garantia do respeito pela vida familiar. Exige-se aqui uma apreciação individualizada, para além de uma análise jurisprudencial, hoje de crucial importância.

Parece-nos assim inaceitável, que o atual projeto de reforma de Dublin IV, apresentado pela Comissão, não preveja que aquilo que foi expresso pelo Tribunal de Justiça da União Europeia - de que análise de um pedido de um menor não acompanhado deve ser decidido no país em que está localizado, uma vez que a sua transferência, ainda que com exceções, é contrária ao princípio geral do seu superior interesse - considerando

essa análise superável, com adoção de um raciocínio que prevê precisamente o oposto, sem margem para interpretações.

Consideramos, que os co-legisladores, devem ter em mente a arquitetura constitucional do direito da UE, que dá primazia aos direitos consagrados na CDFUE, pelo que este exemplo não é mais do que uma oportunidade aberta para conflitos, entre a nova regulamentação Dublin, com os princípios fundamentais e a jurisprudência europeia.

Quanto à recente decisão do TJUE em *A, S*, esta não é mais do que um passo lógico, Os Estados não devem negar esses mesmos direitos, só porque a criança atingiu a maioria enquanto aguardava o resultado do processo de reagrupamento familiar ou da determinação do estatuto de refugiado, uma vez que os padrões de proteção devem ser os mesmos. Assim o seu envelhecimento, não pode ser utilizado para minar os seus direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREA, Panico, PRESTT, Elena (2018) - *Dublino IV e la proposta della Commissione LIBE. Nuove ombre sulla tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati - Approfondimento sul testo di riforma del Regolamento Dublino, relativamente alla richiesta di protezione internazionale presentata da un MSNA*, em Progetto Melting Pot Europa.

ARCHARD, David (2004) - *Children Rights and childhood*, 2ªEdição, Routledge.

AZEVEDO, Maria Eduarda (1996) - O Terceiro Pilar da União Europeia em *A União Europeia na Encruzilhada*, Coimbra: Almedina.

BARTOLINI, Silvia (2018) *The right to family reunification of unaccompanied minor asylum seekers before the Court of Justice of the EU*, em European Law Blog.

BOED, Roman (1994) - *The State of the Right of Asylum in Internaional Law*, 5 Duke Journal of Comparative & International Law.

CIERCO, Teresa (2010) - *A Instituição de Asilo na União Europeia*, Coimbra: Almedina.

FERNÁNDEZ ARRIBAS (2007) - *Asilo Y Refugio en la Unión Europea*”, Granada, Comares,

FERNANDO, Carlos Augusto (1961) - *Do Asilo Diplomático*, Coimbra, Coimbra Editora.

FERREIRA (2016), Susana - Orgulho e Preconceito – A resposta europeia à crise de Refugiados em *Relações Internacionais*, Lisboa, n. °50, pp. 87 a 107.

FLÁVIA, Piovesan, PIROTTA, Wilson (2014) - Os Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes no Direito Internacional e no Direito Interno, em *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo: Saraiva, pp. 467 a 483.

GOODWIN-GILL, Guy (2014) - The international Law of Refugee Protection em *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press. pp. 36-47.

GROENENDIJK, Kees (2018) - *Children are entitled to Family Reunification with their Parents C-550/16 A & S Court of Justice of the European Union*, em EU Imigration and Asylum Law and Policy.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2010) – *Direito da União*, Almedina, 6ªedição.

GROS ESPIELL, Hector (1996) - Análisis jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y instrumentos internacionales y regionales, em *Estudios Básicos de Derechos Humanos V*, San José, C.R: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

GROS ESPIELL, Hector (1982) - El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición com la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre estatuto de los refugiados, em *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, DF: UNAM.

HRUSCHKA, C. (2017). *Enhancing efficiency and fairness?: The Commission proposal for a Dublin IV Regulation*. ERA Forum, pp. 521 a 534.

MAZZA, Debora (2015) - *O direito humano à mobilidade: dois textos e dois contextos*, REMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, n. °44, pp. 237 a 257.

OLIVEIRA, Andreia (2009) - *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa – Âmbito de Proteção de um Direito Fundamental*, Coimbra: Coimbra Editora.

PAIS, Marta (2000), Child Participation, em *Documentação e Direito Comparado*, n.º 81/82.

PAIS, Sofia, (2017) - *Estudos de Direito da União Europeia*, Coimbra: Almedina, 4ª edição.

PARUSEL, Bernd (2017) - *Unaccompanied minors in the European Union – definitions, trends and policy overview*, vol.15, n.º2, Swedish Migration Agency.

PEERS, Steve (2014) - *Unaccompanied minor asylum-seekers: a step in the right direction?*, em EU Law Analysis.

PEERS, Steve (2018) - *Childhood's End? The Court of Justice upholds unaccompanied child refugees' right to family reunion*, em EU Law Analysis.

RODRIGUES, J. N. (2006) - *A história do Direito de Asilo no Direito Internacional*, Working Paper, n. °18/2006, publicado CEEAplA, Centro de Economia Aplicada do Atlântico.

RODRIGUES, J. N. (2012) - *Política única de asilo na União Europeia*, Tese de doutoramento, Faculdade de Direito, Universidade de Santiago de Compostela.

RODRIGUES, J. N. (2006) - *Política Única de Asilo e de direito de asilo na União Europeia*, Working Paper n. °14/2006, publicado CEEAplA, Centro de Economia Aplicada do Atlântico.

SINHA, S. Prakash, (1971) - *Asylum and International Law*, Hague: Martinus Nijhoff.

THERBORN, Goran (1996) - *Child Politics: Dimensions and Perspectives*, em Childhood. SAGE Publications, Londres, Thousand Oaks e New Delhi, vol. 3, pp. 29 a 44.

TOBIN, John (2012) - *Courts and the Construction of Childhood: A New Way of Thinking*, em *Law and Childhood Studies: Current Legal Issues*, M Freeman (ed), Oxford University Press, vol. 14, pp. 55 a 75.

VAN ZELM, Lisa (2018) - *Dublin IV: Violating Unaccompanied Minor's Best Interests in the Allocation of Responsibility*, em Public Law.

VITORINO, António, (2005) - A construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: novas fronteiras da política europeia, em *Europa, Novas Fronteiras*, Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, n. °16/17.

ZELDIN, Wendy (2007) - International Laws: Children's Rights em *The Law Library of Congress – 17*, pp. 1 a 15.

ZERMATTEN, Jean (2010) - The Best Interests of the Child – Literal analysis, function and implementation, Institut Working Report, International Des Droits De L'enfant.