



# Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
JEAN RICHARD DE LA TOUR  
apresentadas em 24 de março de 2022<sup>1</sup>

**Processo C-720/20**

**RO, legalmente representada**  
**contra**  
**Bundesrepublik Deutschland**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Cottbus (Tribunal Administrativo de Cottbus, Alemanha)]

«Pedido de decisão prejudicial — Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça — Política comum em matéria de asilo e de proteção subsidiária — Diretiva 2013/32/UE — Artigo 33.º, n.º 2, alínea a) — Indeferimento de um pedido de proteção internacional apresentado por um menor, por ser inadmissível, devido à concessão anterior de proteção internacional aos membros da sua família — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise desse pedido de proteção internacional — Interesse superior da criança»

## I. Introdução

1. O presente processo ilustra as dificuldades com que são confrontados os Estados-Membros na aplicação dos critérios enunciados pelo Regulamento (UE) n.º 604/2013<sup>2</sup>, quando acresce à tecnicidade destas regras a complexidade das realidades sociais, em especial a realidade da vida de família dos refugiados. Como demonstram numerosos processos atualmente pendentes no Tribunal de Justiça, esta vida de família não é imutável nem no tempo nem no espaço<sup>3</sup>. As famílias deslocam-se de um Estado-Membro para outro, ao passo que o estatuto de beneficiário de proteção internacional concedido aos seus membros não lhes permite estabelecerem-se

<sup>1</sup> Língua original: francês.

<sup>2</sup> Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 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 (JO 2013, L 180, p. 31).

<sup>3</sup> V., a este respeito, as Conclusões do advogado-geral P. Pikamäe no processo *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidade familiar — Proteção já concedida)* (C-483/20, EU:C:2021:780) e o Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidade familiar — Proteção já concedida)* (C-483/20, EU:C:2022:103). V. também o processo *Ministre de l'immigration et de l'asile (C-153/21)*, ainda pendente no Tribunal de Justiça, que coloca uma questão semelhante à do presente processo, e o processo *C-745/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, que respeita aos direitos do nascituro, sendo a mãe da criança alvo de uma decisão de transferência para a Lituânia, nos termos do Regulamento n.º 604/2013, ao passo que o pai dessa criança beneficia de proteção internacional nos Países Baixos.

consoante a sua vontade no território da União<sup>4</sup>. Ao mesmo tempo, as famílias crescem, o que suscita então a questão do estatuto jurídico da criança e, em particular, a do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional do menor nascido no território de um Estado-Membro diferente do que concede essa proteção internacional aos membros da sua família (a seguir «Estado de acolhimento»).

2. O presente processo é um exemplo desse encadeamento de circunstâncias. Neste caso, os membros de uma família de nacionalidade russa obtiveram o estatuto de refugiados na Polónia, em 2012, antes de se deslocarem e estabelecerem a sua residência na Alemanha, sem lhes ter sido emitida uma autorização de residência para o efeito. Foi neste Estado-Membro, no qual esta família reside irregularmente, que nasceu, em 2015, outra criança (a seguir a «recorrente»). Esta criança apresentou um pedido de proteção internacional às autoridades alemãs, que foi declarado inadmissível com fundamento no artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32/UE<sup>5</sup>.

3. O pedido de decisão prejudicial visa determinar as regras processuais aplicáveis à análise de um pedido de proteção internacional apresentado pela referida criança no Estado-Membro em cujo território nasceu e onde vive com os membros da sua família, ao passo que estes obtiveram o estatuto de refugiados noutra Estado-Membro, que optaram por abandonar e ao qual não pretendem regressar.

4. É evidente que se deve manter a unidade familiar quer dos requerentes quer dos beneficiários de proteção internacional e dar toda a consideração que se impõe aos interesses da criança, nos termos do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Também é essencial garantir a efetividade do direito de asilo, consagrado no artigo 18.º da Carta, no que respeita quer ao acesso da criança a um procedimento de análise do seu pedido de proteção internacional quer ao benefício, pelos membros da sua família, dos direitos conexos com o seu estatuto de refugiados. Ora, apesar de o Regulamento n.º 604/2013 enquadrar a transferência das responsabilidades relativas à análise desse pedido de proteção internacional, as suas disposições não permitem apreender todos os encadeamentos de circunstâncias ligadas, designadamente, às deslocações das famílias no território da União. Além disso, este regulamento não tem por objeto regular a transferência das responsabilidades relativas à proteção internacional, igualmente essencial nas situações como a que está aqui em causa, e que atualmente é abrangida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>6</sup> e pelo Acordo Europeu sobre a Transferência de Responsabilidade Relativa aos Refugiados<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> V., neste sentido, o artigo 33.º da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação) (JO 2011, L 337, p. 9), que apenas permite aos beneficiários de proteção internacional poderem circular livremente no território do Estado-Membro que tenha concedido essa proteção e poderem escolher o lugar da sua residência nesse território, bem como o Acórdão de 1 de março de 2016, Alo e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, n.º 37).

<sup>5</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60).

<sup>6</sup> Assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, e que entrou em vigor em 22 de abril de 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)]. Foi completada pelo Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, acordado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. V., em especial, o artigo 28.º desta convenção.

<sup>7</sup> Assinado em Estrasburgo, em 16 de outubro de 1980 (STE n.º 107). A Comissão Europeia ponderou o recurso a este mecanismo no Livro Verde sobre o Futuro Regime Europeu Comum de Asilo, de 6 de junho de 2007 [COM(2007) 301 final, não publicado no JO, ponto 2.3, p. 7], ao qual se refere na Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44), conforme alterada pela Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011 (JO 2011, L 132, p. 1). V., também, sobre este tema, Ippolito, F., «Reconnaissance et confiance mutuelles en matière d'immigration et d'asile: de l'in(é)volution d'un principe?», in Fartunova-Michel, M., e Marzo, C., *Les dimensions de la reconnaissance mutuelle en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelas, 2018, pp. 218 a 243, em especial p. 220.

5. Nas presentes conclusões, irei expor as minhas reservas relativamente às vias processuais que foram admitidas quer no pedido de decisão prejudicial quer no decurso dos debates, a saber, a aplicação por analogia do artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013 ou do artigo 20.º, n.º 3, deste regulamento, ou ainda do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32. Seguidamente, convidarei o Tribunal de Justiça a seguir outra via, baseada no interesse superior da criança, e propor-lhe-ei que declare que, numa situação como a que está aqui em causa, na qual a criança apresentou o seu pedido de proteção internacional no Estado-Membro em cujo território nasceu e no qual dispõe, conjuntamente com os membros da sua família, da sua residência habitual à data da apresentação desse pedido, o artigo 3.º, n.º 2, e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013 devem ser interpretados no sentido de que o interesse superior dessa criança impõe que esse Estado-Membro seja responsável pela análise do referido pedido.

## II. Quadro jurídico

### A. Direito da União

6. Nas presentes conclusões, farei referência aos artigos 7.º, 18.º e 24.º da Carta e aos artigos 3.º, 6.º, 9.º, 20.º e 21.º do Regulamento n.º 604/2013. Referir-me-ei também ao artigo 33.º da Diretiva 2013/32 e ao artigo 24.º da Diretiva 2011/95.

### B. Direito alemão

7. O § 29 da Asylgesetz (Lei Relativa ao Direito de Asilo), na sua versão publicada em 2 de setembro de 2008<sup>8</sup>, conforme alterada pela Integrationsgesetz (Lei Relativa à Integração) de 31 de julho de 2016<sup>9</sup>, que entrou em vigor em 6 de agosto de 2016, com a epígrafe «Pedidos inadmissíveis», prevê:

«(1) Um pedido de asilo é inadmissível quando:

1. Outro Estado é responsável pela análise do pedido de asilo

a) Por força do Regulamento [n.º 604/2013], ou

b) Por força de outras disposições da União Europeia ou de um acordo internacional

[...]»

## III. Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

8. A requerente e os membros da sua família são nacionais russos de origem chechena. Em 19 de março de 2012, quando a requerente ainda não era nascida, os membros da sua família obtiveram o estatuto de refugiados na Polónia. Em seguida, abandonaram este Estado-Membro em dezembro de 2012 para se deslocarem para a Alemanha, onde apresentaram novos pedidos de proteção internacional. As autoridades alemãs competentes solicitaram então às autoridades

<sup>8</sup> BGBl. 2008 I, p. 1798.

<sup>9</sup> BGBl. 2016 I, p. 1939.

polacas que retomassem a seu cargo os interessados, não tendo estas últimas dado sequência a tal pedido em virtude de os membros da família já beneficiarem de proteção internacional na Polónia<sup>10</sup>.

9. Em 2 de outubro de 2013, as autoridades alemãs competentes consideraram inadmissíveis estes pedidos de proteção internacional. Ordenaram então aos membros da família que abandonassem o território, sob pena de afastamento, uma vez que estão abrangidos pelas disposições da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98)<sup>11</sup>.

10. A requerente nasceu na Alemanha em 21 de dezembro de 2015. Tem nacionalidade russa como os membros da sua família. Apresentou um pedido de proteção internacional em 2016. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não foi instaurado nenhum procedimento de determinação do Estado-Membro responsável relacionado com esse pedido.

11. Por Decisão das autoridades alemãs de 14 de fevereiro de 2019, atualizada em 19 de março de 2019, os membros da família da requerente receberam uma nova ordem para abandonarem o território sob pena de afastamento.

12. Por Decisão de 20 de março de 2019, o Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados, Alemanha) declarou inadmissível o pedido de proteção internacional da requerente. Esta interpôs recurso desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio. Este tem dúvidas sobre se a República Federal da Alemanha, por força do Regulamento n.º 604/2013, é o Estado-Membro responsável pela análise desse pedido de proteção internacional e se, não o sendo, tem, apesar disso, o direito de indeferir tal pedido como inadmissível com fundamento no artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32.

13. Nestas condições, o Verwaltungsgericht Cottbus (Tribunal Administrativo de Cottbus, Alemanha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Atendendo ao objetivo do direito da União de evitar migrações secundárias e ao princípio geral da unidade da família, consagrado no Regulamento (UE) n.º 604/2013, deve aplicar-se por analogia o artigo 20.º, n.º 3, deste regulamento quando um menor e os seus pais apresentam pedidos de proteção internacional no mesmo Estado-Membro mas os pais já beneficiam de proteção internacional noutra Estado-Membro, enquanto o filho nasceu no Estado-Membro em que apresentou o pedido de proteção internacional?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve omitir-se o exame do pedido de asilo do filho menor, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 604/2013, e adotar uma decisão de transferência nos termos do artigo 26.º deste regulamento, tendo em conta a possibilidade de o Estado-Membro no qual os seus pais beneficiam de proteção internacional ser responsável pelo exame do pedido de proteção internacional apresentado pelo menor?

<sup>10</sup> V., a este respeito, Acórdão de 19 de março de 2019, Ibrahim e o. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219), no qual o Tribunal de Justiça decidiu que «um Estado-Membro não pode validamente requerer a outro Estado-Membro que, no quadro dos procedimentos definidos [pelo Regulamento n.º 604/2013], tome ou retome a cargo um nacional de um país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional no primeiro destes Estados-Membros depois de lhe ter sido concedida a proteção subsidiária pelo segundo Estado-Membro» (n.º 78).

<sup>11</sup> Além disso, tendo em conta a breve duração da sua residência na Polónia, não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109.

- 3) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 é igualmente aplicável por analogia na medida em que, no seu segundo período, prevê que não é necessário iniciar um novo procedimento de tomada a cargo para filhos nascidos posteriormente, embora exista nesse caso o risco de o Estado-Membro de acolhimento não ter conhecimento de uma eventual situação de acolhimento do menor ou recusar, segundo a sua prática administrativa, a aplicação por analogia do artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, correndo assim o filho menor o risco de se tornar um “refugiado em órbita” [...]?
- 4) Em caso de resposta negativa às questões 2 e 3, pode, em aplicação por analogia do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32/UE, um pedido de proteção internacional apresentado por um menor num Estado-Membro ser objeto de uma decisão de inadmissibilidade, mesmo que não seja o próprio menor mas os seus pais que beneficiam de proteção internacional noutra Estado-Membro?»

14. A recorrente, os Governos belga, alemão, italiano, neerlandês e polaco, bem como a Comissão, apresentaram as suas observações escritas e/ou alegações na audiência realizada em 14 de dezembro de 2021.

#### IV. Análise

##### A. *Considerações liminares*

15. A título liminar, parece-me necessário fazer algumas observações relativas ao alcance do pedido de decisão prejudicial a propósito do teor das observações apresentadas pelas partes interessadas e dos debates na audiência.

16. O órgão jurisdicional de reenvio submete ao Tribunal de Justiça quatro questões prejudiciais cuja articulação reproduz a do artigo 33.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32. Este artigo distingue, por um lado, os casos em que um pedido de proteção internacional não é analisado nos termos do Regulamento n.º 604/2013, procedendo então o Estado-Membro requerido a uma transferência de responsabilidade pela análise desse pedido ao Estado-Membro que considera responsável, e, por outro, aqueles em que tal pedido pode ser declarado inadmissível<sup>12</sup>.

17. A primeira, a segunda e a terceira questões prejudiciais referem-se, portanto, à eventual possibilidade de a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional de um menor nascido no território de um Estado-Membro poder ser transferida para outro Estado-Membro que tenha concedido anteriormente o estatuto de refugiados aos membros da sua família. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se é possível aplicar por analogia o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 e, em caso afirmativo, se é então possível proceder à transferência desse menor, com fundamento no artigo 26.º deste regulamento, para o Estado-Membro em que os seus pais beneficiam de proteção internacional, para efeitos da análise do seu pedido.

<sup>12</sup> V., neste sentido, Despacho de 5 de abril de 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, n.º 38).

18. Na hipótese de tal aplicação por analogia não poder ser considerada, esse órgão jurisdicional, na sua quarta questão, pergunta então ao Tribunal de Justiça se é possível declarar esse pedido de proteção internacional inadmissível com fundamento na aplicação por analogia do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32.

19. Num primeiro momento, vou expor as razões pelas quais nenhuma das vias processuais admitidas no pedido de decisão prejudicial me parece adequada, parecendo, aliás, que cada uma das partes tem dificuldades em proceder a uma aplicação por analogia aceitável de uma ou outra dessas vias. Essa aplicação por analogia exige, se não a identidade, pelo menos a semelhança entre a situação que é objeto de uma lacuna jurídica e a situação expressamente regulada. Ora, as situações previstas no artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 e no artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 distinguem-se muito claramente da situação em causa no processo principal, tanto pelos seus termos como pela sua razão de ser.

20. Num segundo momento, vou analisar outras vias processuais. Por um lado, analisarei a via sugerida pela Comissão nas suas observações, a saber, a aplicação por analogia do critério mencionado no artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013, sob a epígrafe «Membros da família beneficiários de proteção internacional». As partes puderam expressar a sua opinião sobre o recurso a essa disposição, quer nas suas respostas escritas às questões dirigidas pelo Tribunal quer no decurso da audiência. Por outro lado, tendo em conta os limites que essa aplicação por analogia apresenta, irei propor ao Tribunal de Justiça uma alternativa a essa via processual, cujo princípio orientador é o interesse superior da criança.

21. Como acordaram as partes na audiência, o Tribunal de Justiça é chamado a elaborar uma solução para o futuro, visto que, no processo principal, a República Federal da Alemanha reconhece que se tornou responsável pela análise do pedido da criança, por terem decorrido os prazos fixados pelo Regulamento n.º 604/2013 para requerer a tomada a cargo. Esse futuro não é muito distante, dado que foi submetida à apreciação do Tribunal de Justiça uma problemática semelhante no processo C-153/21, *Ministre de l'immigration et de l'asile*<sup>13</sup>, suspenso em 11 de novembro de 2021.

## ***B. Análise do pedido de decisão prejudicial***

*1. Quanto à aplicação por analogia do artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013, relativo à tomada em conta da situação do menor no âmbito do procedimento de determinação do Estado-Membro responsável (primeira a terceira questões prejudiciais)*

22. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se, com o objetivo de limitar as migrações secundárias e de preservar o direito fundamental ao respeito pela vida privada e familiar, consagrado no artigo 7.º da Carta, o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 pode ser aplicado por analogia a uma situação em que um menor apresenta o seu pedido de proteção internacional no Estado-Membro em que nasceu, ao passo que os membros da sua família beneficiam de proteção internacional noutro Estado-Membro.

<sup>13</sup> Neste processo, os membros de uma família síria abandonaram a Grécia quando beneficiavam neste Estado-Membro do estatuto de refugiados, para se dirigirem ao Luxemburgo onde nasceu o último dos irmãos. Foi neste último Estado-Membro que o menor apresentou um pedido de proteção internacional, que foi declarado inadmissível também com fundamento no artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32.

23. Pelas razões que passo a expor, admitir essa analogia equivaleria a ignorar os termos e a *ratio legis* do artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013.

24. O artigo 20.º deste regulamento define as regras aplicáveis ao início do processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional.

25. No artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento, o legislador da União precisa, em primeiro lugar, que o processo de determinação do Estado-Membro responsável tem início «a partir do momento em que um pedido de proteção internacional é apresentado *pela primeira vez a um Estado-Membro*»<sup>14</sup> (n.º 1) e que se considera que um pedido de proteção internacional foi apresentado a partir do momento em que as autoridades competentes do Estado-Membro em causa recebem um formulário apresentado pelo requerente ou um auto lavrado pela autoridade (n.º 2).

26. Em segundo lugar, no artigo 20.º, n.º 3, do mesmo regulamento, o legislador determina as condições em que a autoridade nacional competente deve ter em conta a «situação do menor» no âmbito deste processo. Esse número tem a seguinte redação:

«Para efeitos da aplicação do presente regulamento, a situação do menor que acompanhe o *requerente* e corresponda à definição de membro da família é indissociável da situação de seu membro da família e é da competência do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional desse membro da família, mesmo que o menor não seja requerente, *desde que seja no interesse superior do menor*. O mesmo se aplica aos filhos nascidos após a chegada dos requerentes ao território dos Estados-Membros, não havendo necessidade de iniciar para estes um novo procedimento de tomada a cargo»<sup>15</sup>.

27. Em primeiro lugar, o legislador da União visa a situação de menores cujos membros da família apresentaram pela primeira vez num Estado-Membro um pedido de proteção internacional na aceção do artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 604/2013, estando, assim, as autoridades nacionais competentes envolvidas num processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise desses pedidos<sup>16</sup>.

28. Ora, não há analogia possível entre a situação de um menor cujos membros da família são requerentes de proteção internacional e a de um menor cujos membros da família já são beneficiários dessa proteção. Os conceitos de «requerente de proteção internacional» e de «beneficiário de proteção internacional» são definidos de modo diferente no artigo 2.º, alíneas b), c) e f), do Regulamento n.º 604/2013 e referem-se a estatutos jurídicos distintos cujo reconhecimento e conteúdo são regulados por disposições específicas. É, aliás, por esta razão que o legislador da União distingue, no artigo 9.º deste regulamento, a situação do menor cujos membros da família são *beneficiários* de proteção internacional e, no artigo 10.º e no artigo 20.º, n.º 3, do referido regulamento, a situação do menor cujos membros da família são *requerentes* de proteção internacional. Admitir tal analogia entre a situação visada por este legislador no artigo 20.º, n.º 3, do mesmo regulamento e a visada pelo órgão jurisdicional de reenvio seria, pois, suscetível de comprometer a distinção que o legislador faz entre estes dois conceitos, o que levaria,

<sup>14</sup> O sublinhado é meu.

<sup>15</sup> O sublinhado é meu.

<sup>16</sup> A este respeito, observo, tal como a Comissão, que o facto de os membros da família da recorrente terem apresentado pedidos de proteção internacional na Alemanha parece não ser relevante. Com efeito, estes pedidos foram declarados inadmissíveis, nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32.

em substância, a estabelecer um critério de responsabilidade diferente dos enumerados de modo taxativo no capítulo III do Regulamento n.º 604/2013, distinto do expressamente mencionado no seu artigo 9.º

29. Em segundo lugar, fazer tal analogia equivaleria a negar a *ratio legis* do artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013.

30. Esta é exposta nos trabalhos preparatórios do Regulamento (CE) n.º 343/2003<sup>17</sup>, cujo artigo 4.º, n.º 2, foi reproduzido, em substância, no artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013. Resulta da exposição de motivos da proposta da Comissão<sup>18</sup> que levou à adoção do Regulamento n.º 343/2003 que essa regra se destina a preservar a unidade da família, procedendo ao mesmo tempo à transferência do menor e dos membros da sua família para o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados por estes, independentemente de o menor ser formalmente um requerente na aceção da regulamentação do Estado-Membro no qual estes pedidos foram apresentados. Esta regra permite evitar que os Estados-Membros apliquem de modo diferente as disposições relativas à determinação do Estado-Membro responsável, tendo em conta que regulamentam de modo diferente as formalidades que um menor tem de cumprir para ser considerado requerente quando acompanha um adulto.

31. Sob reserva de que se trate do interesse superior da criança, o legislador da União entende assim traçar um paralelo entre a situação desta menor e a dos membros da sua família, que considera «indissociáveis» na fase da determinação do Estado-Membro responsável, já que os seus pedidos se associam no tempo e no espaço.

32. Ora, uma situação como a que está em causa neste processo distingue-se fundamentalmente da situação prevista pelo legislador da União no artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013. Com efeito, contrariamente à situação prevista nesse artigo, a menor apresentou formal e pessoalmente um pedido de proteção internacional, de modo que deve ser considerada requerente. Além disso, não havendo pedidos de proteção internacional apresentados pelos membros da sua família, a autoridade nacional competente não tem razões para iniciar um processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de tais pedidos. Em razão da data e do lugar de nascimento, o pedido de proteção internacional por ela apresentado e o processo de determinação do Estado-Membro responsável que daí resulta dissociam-se, portanto, no tempo e no espaço, dos pedidos de proteção internacional apresentados anteriormente pelos membros da sua família noutro Estado-Membro<sup>19</sup>. Deste ponto de vista, a situação dessa menor é, *de facto*, dissociável da dos membros da sua família.

33. Em terceiro lugar, não penso que a aplicação por analogia do artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 se possa basear no objetivo de luta contra as «migrações secundárias» prosseguido pelo direito da União. Com efeito, como realçou o Tribunal de Justiça, as disposições previstas por este regulamento visam prevenir as *deslocações dos requerentes de proteção internacional*. O objetivo é, por conseguinte, evitar que os requerentes, depois de terem apresentado o seu pedido

<sup>17</sup> Regulamento do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO 2003, L 50, p. 1).

<sup>18</sup> V., neste sentido, a exposição de motivos da Comissão relativa à sua proposta de regulamento do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro [COM(2001) 447 final].

<sup>19</sup> Neste caso, embora os membros da família da requerente tenham apresentado o seu pedido de proteção internacional em 2012 na Polónia, a menor, pelo contrário, apresentou o pedido em causa em 2016, na Alemanha.

num primeiro Estado-Membro, abandonem este Estado antes de ser tomada uma decisão sobre esse pedido, para se dirigirem a um segundo Estado-Membro no qual apresentarão um novo pedido de proteção internacional.

34. Ora, na situação em causa no processo principal, os membros da família da requerente não apresentaram pedidos de proteção internacional simultâneos em diversos Estados-Membros, dado que já beneficiam do estatuto de refugiados num desses Estados<sup>20</sup>. Essa situação constitui antes uma violação das disposições enunciadas no artigo 33.º da Diretiva 2011/95, que limita a liberdade de circulação dos beneficiários de proteção internacional ao território do Estado-Membro que lha concedeu, dado que os membros da família se deslocaram e estabeleceram a sua residência noutra Estado-Membro, neste caso a Alemanha, sem lhes ter sido concedida uma autorização de residência para o efeito.

35. Tendo em conta todos estes elementos, penso que não é possível aplicar por analogia o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 a uma situação como a visada pelo órgão jurisdicional de reenvio, dadas as diferenças substanciais que existem entre as duas situações.

36. Por consequência, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013 não pode ser aplicado por analogia a uma situação em que um menor apresenta o seu pedido de proteção internacional num Estado-Membro em cujo território nasceu e onde reside com os membros da sua família, quando estes beneficiam de proteção internacional noutra Estado-Membro.

37. Tendo em conta a resposta que proponho seja dada à primeira questão, não há que responder à segunda e à terceira questões prejudiciais.

*2. Quanto à aplicação por analogia do fundamento de inadmissibilidade visado no artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 (quarta questão prejudicial)*

38. Com a sua quarta questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se, com fundamento numa aplicação por analogia do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32/UE, um Estado-Membro pode considerar inadmissível um pedido de proteção internacional apresentado por um menor, em virtude de essa proteção ter sido concedida aos membros da sua família por outro Estado-Membro.

39. Pelas razões que passo a expor, também penso que o Tribunal de Justiça não pode proceder a tal aplicação por analogia.

<sup>20</sup> V., neste sentido, Acórdão de 10 de dezembro de 2020, Minister for Justice and Equality (Pedido de proteção Internacional na Irlanda) (C-616/19, EU:C:2020:1010, n.ºs 51, 52 e jurisprudência referida). Também é esse o objetivo da Diretiva 2013/32, como resulta do seu considerando 13, segundo o qual «[a] aproximação das normas relativas aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional deverá contribuir para limitar os fluxos secundários de requerentes de proteção internacional entre Estados-Membros, nos casos em que tais fluxos sejam devidos a diferenças entre os seus regimes jurídicos, e criar condições equivalentes para a aplicação da Diretiva 2011/95/UE nos Estados-Membros», e da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96), conforme o seu considerando 12.

40. Em primeiro lugar, decorre do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional quando «[o]utro Estado-Membro tiver concedido proteção internacional». O alcance desta norma é precisado no considerando 43 desta diretiva nos seguintes termos:

«(43) Os Estados-Membros deverão apreciar todos os pedidos quanto ao fundo, ou seja, avaliar se o *requerente em causa* preenche as condições necessárias para beneficiar de proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE [...] Concretamente, os Estados-Membros não deverão ser obrigados a apreciar um pedido de proteção internacional quanto ao fundo caso um primeiro país de asilo tenha concedido *ao requerente* o estatuto de refugiado [...]»<sup>21</sup>.

41. Estes termos demonstram inequivocamente que as disposições constantes do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 são aplicáveis a uma situação em que o requerente de proteção internacional já é beneficiário dessa proteção noutro Estado-Membro. Tendo em consideração esta identidade entre o requerente e o beneficiário desta proteção internacional, este artigo constitui uma expressão do princípio da confiança mútua no quadro do sistema europeu comum de asilo<sup>22</sup>. Uma tal situação não pode, é evidente, ser equiparada a uma situação como a que está em causa no processo principal, na qual o requerente e o beneficiário da proteção internacional são pessoas distintas.

42. Em segundo lugar, o artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 enumera os motivos de inadmissibilidade de um pedido de proteção internacional. O Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que essa enumeração deve ser considerada taxativa tanto à luz da letra desse artigo e ao uso do termo «apenas» que precede a enumeração destes motivos como à luz da sua finalidade, já que o referido artigo visa precisamente «flexibilizar a obrigação do Estado-Membro responsável por analisar um pedido de proteção internacional através da definição das situações em que tal pedido é considerado inadmissível»<sup>23</sup>. Nestas circunstâncias, o artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 não pode ser aplicado por analogia a uma situação que nada tem de comparável, na medida em que isso equivaleria a acrescentar a esse artigo um motivo de inadmissibilidade diferente dos expressamente enumerados pelo legislador da União, o que iria de encontro à vontade que ele claramente exprimiu.

43. Acresce que isso acabaria por privar um menor, como a requerente, do acesso efetivo aos procedimentos de concessão de proteção internacional, o que seria manifestamente contrário aos seus direitos fundamentais, e, em particular, ao artigo 18.º e ao artigo 24.º, n.º 2, da Carta<sup>24</sup>, nos quais se baseia a Diretiva 2013/32. O direito de asilo é um direito individual. Ao declarar inadmissível o pedido de proteção internacional apresentado por essa menor com o fundamento de que foi concedida proteção internacional aos membros da sua família noutro Estado-Membro, as autoridades nacionais competentes sujeitam-se a que o pedido apresentado pela referida menor nunca seja analisado. Uma decisão de inadmissibilidade implica graves consequências, cuja

<sup>21</sup> O sublinhado é meu. V., igualmente, Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidade familiar — Proteção já concedida)* (C-483/20, EU:C:2022:103), no qual o Tribunal de Justiça decidiu que «[r]esulta, assim, da própria redação do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros não são obrigados a verificar se o requerente preenche as condições para pedir uma proteção internacional em aplicação da Diretiva 2011/95 quando essa proteção já é assegurada noutro Estado-Membro» (n.º 24).

<sup>22</sup> V., a este respeito, Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidade familiar — Proteção já concedida)* (C-483/20, EU:C:2022:103, n.ºs 29 e 37 e jurisprudência referida).

<sup>23</sup> V., neste sentido, Acórdãos de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218, n.ºs 29 e 30 e jurisprudência referida), e de 14 de maio de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.ºs 149 e 182 e jurisprudência referida).

<sup>24</sup> O artigo 24.º, n.º 2, da Carta dispõe que «[t]odos os atos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança».

extensão deve ser estritamente limitada. Anoto assim que, no processo Bundesrepublik Deutschland (C-504/21), ainda pendente no Tribunal de Justiça, as autoridades alemãs indeferiram o requerimento de tomada a cargo dos membros da família de um beneficiário de proteção internacional, formulado pelas autoridades gregas nos termos do artigo 9.º e do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013, em virtude de os seus pedidos de proteção internacional terem sido declarados inadmissíveis com fundamento no artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32.

44. Em terceiro lugar, não posso aderir à ideia expressa por uma das partes na audiência de que, em caso de inadmissibilidade do seu pedido e de transferência para o Estado de acolhimento, a criança poderia, apesar disso, beneficiar dos direitos e benefícios económicos e sociais visados nos artigos 23.º a 35.º da Diretiva 2011/95, na qualidade de membro da família de beneficiários de proteção internacional.

45. Por um lado, a atribuição destes direitos e benefícios não é equivalente ao reconhecimento do estatuto de refugiado ou do estatuto conferido pela proteção subsidiária a que tem direito qualquer pessoa que satisfaça individualmente as condições de concessão mencionadas nos capítulos II e III da Diretiva 2011/95, nomeadamente porque está ou corre o risco de estar exposta a ameaças de perseguição ou de ofensas graves no seu país de origem. É, aliás, por esta razão que, no artigo 23.º, n.º 2, dessa diretiva, o legislador da União reserva expressamente a concessão dos referidos direitos e benefícios apenas aos membros da família que não reúnam individualmente as condições necessárias para beneficiar de proteção [internacional]<sup>25</sup>. Ora, é razoável pensar que, no processo principal, a menor poderia beneficiar dessa proteção, a exemplo da concedida aos membros da sua família<sup>26</sup>. Não há, portanto, nenhuma razão para que essa menor, se fosse transferida para o Estado de acolhimento, se contentasse apenas com os benefícios previstos nos artigos 24.º a 35.º da referida diretiva.

46. Por outro lado, como o Tribunal de Justiça já decidiu no Acórdão de 9 de novembro de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Manutenção da unidade familiar)<sup>27</sup>, «resulta da leitura conjugada do artigo 2.º, alínea j), da Diretiva 2011/95, que define o conceito de “membros da família” para efeitos desta diretiva, e do seu artigo 23.º, n.º 2, que a obrigação de os Estados-Membros preverem o acesso a esses benefícios não é alargada aos filhos de um beneficiário de proteção internacional que tenham nascido no Estado-Membro de acolhimento de uma família que nele tenha sido constituída»<sup>28</sup>. Numa situação como a que está aqui em causa, em que a menor não é abrangida pelo conceito de «membros da família», na aceção do artigo 2.º, alínea j), dessa diretiva, não há, portanto, nenhuma obrigação de o Estado de acolhimento lhe conceder os direitos e os benefícios previstos nos artigos 24.º a 35.º da referida diretiva.

47. Tendo em conta estes elementos, entendo, por conseguinte, que um Estado-Membro não pode, com fundamento numa aplicação por analogia do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32, considerar inadmissível o pedido de proteção internacional apresentado por um menor pelo facto de ter sido concedida proteção internacional aos membros da sua família por outro Estado-Membro.

<sup>25</sup> V., neste sentido, Acórdão de 9 de novembro de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Manutenção da unidade familiar) (C-91/20, EU:C:2021:898, n.º 51).

<sup>26</sup> Poderia tratar-se do reconhecimento a título principal ou a título derivado, em aplicação dos princípios elaborados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 4 de outubro de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, n.º 72), e confirmados no seu Acórdão de 9 de novembro de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Manutenção da unidade familiar) (C-91/20, EU:C:2021:898, n.º 41).

<sup>27</sup> C-91/20, EU:C:2021:898.

<sup>28</sup> N.º 37 desse acórdão.

### C. *Análise das outras vias processuais suscetíveis de consideração*

48. A fim de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, proponho ao Tribunal de Justiça que analise outras vias de procedimento: em primeiro lugar, a que é sugerida pela Comissão nas suas observações, a saber, a aplicação por analogia do artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013, e depois, em segundo lugar, a que me parece mais simples e mais respeitadora dos interesses da criança, baseada numa aplicação dos princípios gerais em que se funda este regulamento, ou seja, o seu artigo 3.º, n.º 2, e o seu artigo 6.º, n.º 1.

#### *1. Quanto à aplicação por analogia do critério de responsabilidade mencionado no artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013*

49. O artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013 estabelece um critério de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, tal como demonstra o capítulo III, no qual esse artigo se integra. Este critério designa-se «Membros da família beneficiários de proteção internacional» e baseia-se em considerações de ordem familiar que também enformam os critérios mencionados no artigo 8.º («Menores»), no artigo 10.º («Membros da família beneficiários de proteção internacional»), no artigo 11.º («Procedimento relativo à família») e no artigo 17.º, n.º 2 («Cláusulas discricionárias»), deste regulamento.

50. O artigo 9.º do referido regulamento prevê que, se um membro da família do requerente tiver sido autorizado a residir como beneficiário de proteção internacional num Estado-Membro, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional dos outros membros da família, desde que os interessados manifestem o seu desejo por escrito<sup>29</sup>.

51. A análise dos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 343/2003 indica que este critério prossegue diversos objetivos. Visa, por um lado, garantir o reagrupamento familiar procedendo à aproximação do requerente dos membros da sua família no Estado-Membro em que estes foram autorizados a residir como beneficiários de proteção internacional. Por outro lado, destina-se a assegurar a celeridade do procedimento de análise do pedido, entendendo-se que o Estado-Membro em que pelo menos um membro da família já tenha obtido o estatuto de refugiado e tem autorização de residência é o mais bem colocado para avaliar o fundamento dos receios de perseguição do requerente no seu país de origem.

52. A aplicação do critério mencionado no artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013 exige que sejam cumpridos diversos requisitos. Em primeiro lugar, esse Estado-Membro só é responsável pela análise do pedido de proteção desde que pelo menos um dos membros da família do requerente *tenha sido autorizado a residir* no território do Estado considerado responsável pela análise do pedido de proteção como beneficiário de proteção internacional. Em segundo lugar, o referido Estado-Membro só é responsável pela análise do pedido de proteção desde que o requerente e o membro da sua família autorizado a residir no território do mesmo Estado-Membro exprimam o seu *consentimento* por escrito quanto à sua aproximação.

<sup>29</sup> O legislador da União precisa que esta disposição se aplica à família independentemente de esta ter sido constituída previamente no país de origem, distinguindo-se então da definição de «membros da família» mencionada no artigo 2.º, alínea g), do mesmo regulamento.

53. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1560/2003<sup>30</sup>, o pedido para efeitos de tomada a cargo dirigido ao Estado requerido com fundamento no critério de responsabilidade mencionado no artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013 deve, pois, não apenas conter a confirmação escrita da «residência legal» dos membros da família no território desse Estado, os títulos de residência que lhes tenham sido emitidos e o extrato dos registos, mas também conter os documentos de prova das relações de parentesco, se estiverem disponíveis, e atestar o consentimento dos interessados.

54. Estes dois requisitos opõem-se, a meu ver, a que se aplique por analogia o artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013 a uma situação como a do processo principal.

55. No que respeita à condição de que o membro da família deva estar «autorizado a residir como beneficiário de proteção internacional» no território do Estado requerido, verifico que esta se distingue da condição mencionada no artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, deste regulamento, nos termos da qual este membro da família deve «[encontrar-se] legalmente» neste território<sup>31</sup>. Todavia, parece-me que, tendo em conta o objetivo que o legislador da União prossegue, a saber, o reagrupamento familiar, este requisito implica que o referido membro da família do requerente não só beneficie no referido território do título de residência que lhe confere o seu estatuto de beneficiário de proteção internacional<sup>32</sup>, mas também resida efetivamente no mesmo território. Com efeito, não se pode organizar a aproximação de um requerente com um membro da sua família, especialmente quando o requerente é um menor, se este membro da família não reside de facto no território do Estado requerido ou se não está autorizado a permanecer nele em virtude da ameaça que representa para a segurança nacional ou a ordem pública ou da revogação ou do termo do seu título de residência<sup>33</sup>. Nestas situações hipotéticas, este reagrupamento familiar seria impedido e o procedimento de tomada a cargo e de transferência do referido requerente poderia levar à instauração de um novo procedimento de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido.

56. Sublinho, além disso, que, numa situação como a do processo principal, em que os membros da família já não residem no território do Estado de acolhimento e se opõem ao seu regresso a esse Estado, o respeito desse requisito implica que o Estado requerente tome medidas prévias à apresentação do seu requerimento para efeitos de tomada a cargo, e, em especial, que se assegure da validade do título de residência destes membros da família no Estado de acolhimento<sup>34</sup> e que proceda ao seu afastamento para esse Estado. Ora, estas medidas são suscetíveis de implicar prazos que me parecem bastante superiores aos previstos no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013 para a apresentação de um requerimento para efeitos de tomada a cargo.

57. Em conformidade com esta disposição, o Estado-Membro ao qual tenha sido apresentado o pedido deve submeter o seu requerimento para efeitos de tomada a cargo do requerente «o mais rapidamente possível e, em qualquer caso, no prazo de três meses a contar da apresentação do

<sup>30</sup> Regulamento da Comissão, de 2 de setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento n.º 343/2003 (JO 2003, L 222, p. 3), alterado pela última vez pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014 (JO 2014, L 39, p. 1). Este regulamento foi adotado em aplicação do artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 343/2003, que passou a artigo 21.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013.

<sup>31</sup> Esta diferença de formulação é comum a todas as versões linguísticas.

<sup>32</sup> V. artigo 24.º da Diretiva 2011/95.

<sup>33</sup> V. artigos 21.º, n.º 3, e 24.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95.

<sup>34</sup> Nos termos do artigo 24.º da Diretiva 2011/95, a autorização de residência concedida aos beneficiários do estatuto de refugiado é válida pelo menos durante três anos e renovável, e a concedida aos beneficiários do estatuto conferido pela proteção subsidiária é válida pelo menos durante um ano e, em caso de renovação, pelo menos durante dois anos. No processo principal, as autorizações de residência dos membros da família da requerente terminaram em 4 de maio de 2015, segundo as informações comunicadas pela Polónia.

pedido»<sup>35</sup>. Ora, numa situação em que os membros da família se opõem ao seu regresso ao território do Estado de acolhimento, a apresentação desse requerimento para efeitos de tomada a cargo, bem como a comunicação das provas conexas, necessitariam da aplicação prévia de um procedimento de regresso nos termos da Diretiva 2008/115, ou mesmo de natureza coerciva, contra essa família. Ora, a execução de tal procedimento — que deve respeitar os direitos dos interessados — parece-me dificilmente realizável nos prazos fixados pelo Regulamento n.º 604/2013, qualquer que seja a diligência demonstrada pelas autoridades nacionais competentes. Tendo em conta os prazos ligados à interposição dum recurso contencioso de uma decisão de regresso e das vicissitudes que comporta a execução de tal decisão, o Estado requerente, ao qual o menor apresentou o seu pedido de proteção internacional, deveria esperar pelo resultado definitivo deste recurso (eventualmente) interposto das decisões de afastamento tomadas contra os membros da sua família antes de requerer a tomada a cargo do menor pelo Estado requerido. Daí resultaria não apenas uma situação de insegurança jurídica mas também um período inevitável de latência durante o qual o destino do pedido de proteção internacional apresentado por esse menor estaria indefinido.

58. Tal situação violaria o interesse superior do menor, à luz do qual devem ser interpretados e aplicados todos os procedimentos previstos pelo Regulamento n.º 604/2013<sup>36</sup>. O considerando 13 deste regulamento sublinha expressamente que, «[d]e acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, reconhecida pela [Carta], o interesse superior do menor deve constituir uma preocupação fundamental dos Estados-Membros ao aplicarem o presente regulamento [...]».

59. Além disso, essa solução não permitiria a determinação rápida do Estado-Membro responsável e correria assim o risco de não garantir nem o acesso efetivo ao procedimento de concessão de proteção internacional nem a celeridade no tratamento dos pedidos dessa proteção internacional, contrariamente aos objetivos visados pelo Regulamento n.º 604/2013 no seu considerando 5.

60. No que respeita agora ao requisito relativo ao consentimento por escrito dos interessados, este refere-se a um ato positivo claro do requerente e dos membros da sua família pelo qual manifestam a sua vontade de estarem reunidos. Este requisito tem como objetivo evitar situações em que os interessados não desejam estar reunidos por razões que lhes são próprias. O referido requisito também consta do artigo 10.º, do artigo 16.º, n.º 1, e do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013. É evidente que este requisito não foi previsto para se aplicar a uma situação como a visada pelo órgão jurisdicional de reenvio, na qual a requerente e os membros da sua família estão reunidos e vivem juntos sob o mesmo teto no mesmo Estado-Membro. Mais uma vez, esta condição só faria sentido na medida em que se procedesse ao afastamento dos membros da família para o Estado de concessão. Todavia, em tal circunstância, esse requisito seria aplicado com uma finalidade diferente da que prevê o legislador da União, pois não se destinaria a assegurar o reagrupamento familiar dos membros da família dispersos pelo território da União, mas antes a manter a unidade da família.

61. Embora, no decurso do processo, algumas partes tivessem proposto ao Tribunal de Justiça que afastasse a aplicação desse requisito, tal solução não me parece desejável, dado que a exigência de consentimento escrito é um requisito expressamente previsto pelo legislador da União no artigo 9.º do Regulamento n.º 604/2013.

<sup>35</sup> Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 604/2013, a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional cabe ao Estado-Membro ao qual o pedido tiver sido apresentado.

<sup>36</sup> V. artigo 6.º, n.º 1, deste regulamento.

62. Penso, na realidade, que o número significativo de litígios relativos à aplicação deste regulamento a situações em que estão em causa os interesses do menor impõe uma grande vigilância na interpretação das suas disposições. O Regulamento n.º 604/2013 é um instrumento de natureza principalmente processual posto à disposição dos Estados-Membros para que possam determinar, com base em critérios enumerados de modo taxativo e no respeito dos direitos fundamentais dos interessados, qual deles é responsável pela análise de um pedido de proteção internacional.

63. Ora, a exemplo de outros critérios enumerados no capítulo III do Regulamento n.º 604/2013, o critério mencionado no seu artigo 9.º não me parece aplicável a uma situação como a que está aqui em causa, em que os membros da família da requerente, que são beneficiários de proteção internacional, já não residem no território do Estado de concessão e se opõem ao seu regresso a esse Estado.

64. Vou, portanto, propor ao Tribunal de Justiça que siga outra abordagem, fundada nos princípios gerais em que se baseia o Regulamento n.º 604/2013, em particular no interesse superior da criança.

*2. Quanto à aplicação das garantias mencionadas no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013 a favor dos menores*

65. Há que observar antes de mais que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013, «[c]aso o Estado-Membro responsável não possa ser designado com base nos critérios enunciados [no capítulo III do] presente regulamento, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional o primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido apresentado». Numa situação como a que está aqui em causa, nenhum dos critérios enunciados no capítulo III deste regulamento é aplicável, de modo que é efetivamente o primeiro Estado-Membro no qual a criança apresentou o seu pedido que é responsável pela análise do mesmo. Em conformidade com o considerando 5 do referido regulamento, isso permite garantir a esse menor um acesso efetivo aos procedimentos de concessão de proteção internacional e não comprometer o objetivo de celeridade no tratamento do seu pedido.

66. A aplicação deste princípio permite neste caso conceder ao interesse superior da criança a consideração primacial que exige o artigo 24.º, n.º 2, da Carta<sup>37</sup>, na medida em que esse Estado-Membro é também o Estado em cujo território nasceu essa criança e onde reside juntamente com os membros da sua família.

67. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013, «[o] interesse superior da criança deve constituir um aspeto fundamental a ter em conta pelos Estados-Membros relativamente a todos os procedimentos previstos no presente regulamento». Neste contexto, o legislador da União exige, por força do artigo 6.º, n.º 3, deste regulamento, que Estados-Membros cooperem estreitamente a fim de determinar o interesse superior da criança, e, «em especial», tomem em consideração as possibilidades de reagrupamento familiar, o bem-estar e o

<sup>37</sup> Este artigo dispõe que todos os atos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas quer por instituições privadas, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança. V., também, o Acórdão de 9 de novembro de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Manutenção da unidade familiar) (C-91/20, EU:C:2021:898, n.º 55 e jurisprudência referida).

desenvolvimento social do menor, aspetos relacionados com a segurança e a proteção, sobretudo se existir o risco de o menor ser vítima de tráfico de seres humanos, e, finalmente, a opinião do menor, tendo em conta a sua idade e a sua maturidade, incluindo o seu passado<sup>38</sup>.

68. O interesse superior da criança exige portanto que seja determinado o Estado-Membro mais bem colocado para decidir sobre o seu pedido de proteção internacional, tendo em consideração todas as circunstâncias de facto particulares de cada caso concreto<sup>39</sup>. A presença física desse menor no território do Estado-Membro onde nasceu e onde apresentou o seu pedido, a duração, a regularidade, as condições e as razões da sua residência conjunta com a sua família no território desse Estado são fatores que as autoridades nacionais competentes devem ter em conta para avaliar o interesse da criança.

69. Neste contexto, penso que é necessário tomar em consideração as razões que justificaram a partida dos membros da família do Estado de acolhimento. É verdade que o caso submetido ao Tribunal de Justiça se distingue das situações que este apreciou no Acórdão de 19 de março de 2019, Ibrahim e o.<sup>40</sup>, nas quais havia um risco sério de que o requerente de proteção internacional fosse tratado, no Estado de acolhimento, de modo incompatível com os seus direitos fundamentais em virtude de falhas sistémicas ou generalizadas ou afetando certos grupos de pessoas. Todavia, não ter em conta as razões pelas quais os membros da família abandonaram o Estado de acolhimento seria ignorar as garantias que o legislador da União concede aos menores e as disposições que consagra expressamente à avaliação do superior interesse do menor. Ao exigir, no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 604/2013, que os Estados-Membros «cooper[e]m estreitamente» a fim de determinar o interesse superior da criança, e, em especial, tom[e]m em consideração o bem-estar e o desenvolvimento social do menor, o legislador da União exige às autoridades nacionais competentes que procedam a uma ponderação de todos os elementos de facto relativos às condições de vida do menor nos Estados-Membros em causa.

70. A este respeito, não penso que se possa inferir da escolha feita pelos pais de abandonarem esse Estado de acolhimento uma simples vontade de contornar as regras do sistema europeu comum de asilo ou abusar dele. Tomar a decisão de abandonar esse Estado, no qual todos os membros da família, incluindo os filhos mais novos, beneficiam de proteção internacional, depois de ter sido forçado a abandonar o país de origem, e correr assim o risco de renunciar à segurança e aos benefícios que esse estatuto confere a toda a família ou é inconsciência ou necessidade e escolha maduramente refletida que fazem os pais em consideração do interesse superior dos seus filhos. Assim, no processo principal, parece que os membros da família da requerente abandonaram a Polónia para se dirigirem para a Alemanha por causa de atos de intimidação de que eram alvo, em razão da sua origem, no Estado de acolhimento. No processo *Ministre de l'immigration et de l'asile (C-153/21)*, atualmente suspenso, os pais também tomaram a opção de abandonar a Grécia em virtude, designadamente, das condições de vida, de acolhimento e de tomada a cargo dos seus filhos, que julgavam deploráveis. Não penso, portanto, que se possa reduzir ou resumir estas deslocações a um «turismo» de pais — para retomar os termos utilizados em certos documentos processuais.

<sup>38</sup> V., também, o considerando 13 do Regulamento n.º 604/2013.

<sup>39</sup> V., neste contexto, Acórdão de 8 de junho de 2017, OL (C-111/17 PPU, EU:C:2017:436, n.ºs 42 e segs. e jurisprudência referida), relativo à aplicação do 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 e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 (JO 2003, L 338, p. 1).

<sup>40</sup> C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219.

71. Em circunstâncias como as que estão aqui em causa, em que a menor apresentou o seu pedido de proteção internacional no Estado-Membro em cujo território nasceu e no qual, conjuntamente com os membros da sua família, dispõe da sua residência habitual à data da apresentação do pedido — o que compete às autoridades nacionais competentes verificar — penso que o interesse superior dessa menor exige que a análise do seu pedido seja da responsabilidade desse Estado. Qualquer solução que consistisse em afastar essa menor e os membros da sua família do ambiente social em que se integraram, em virtude de estes últimos beneficiarem de proteção internacional noutro Estado-Membro, seria totalmente contrário ao interesse da menor.

72. Parece-me que este critério é o mais simples e o que melhor respeita o interesse da criança, na medida em que é suscetível de garantir a efetividade dos direitos que lhe confere o artigo 18.º da Carta, garantindo-lhe um acesso efetivo ao procedimento de análise do seu pedido e um tratamento rápido do mesmo.

73. Todavia, estou ciente de que este critério deveria implicar também uma transferência de responsabilidade da proteção internacional concedida aos membros da família da criança, a fim de garantir a efetividade do direito de asilo de que estes beneficiam nos termos do mesmo artigo.

74. Com efeito, a efetividade deste direito implica que seja garantido não apenas à criança o acesso a um procedimento de análise do seu pedido de proteção internacional mas também aos membros da sua família o gozo dos direitos que lhes confere o seu estatuto de refugiados, enquanto este não for revogado ou não terminar. Ora, no estado atual, o Estado de concessão está materialmente incapacitado de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude da partida dos membros da família, visto que estes abandonaram o território desse Estado sem lhes ter sido emitida uma autorização para o efeito. Do mesmo modo, a República Federal da Alemanha está na incapacidade jurídica de substituir a proteção do país de origem pela sua própria proteção, uma vez que os membros da família se encontram, além disso, em situação irregular no seu território.

75. Além disso, pelas mesmas razões evocadas nos n.ºs 44 a 46 das presentes conclusões, os membros da família não são elegíveis para os direitos e benefícios económicos e sociais visados nos artigos 23.º a 35.º da Diretiva 2011/95, na medida em que satisfazem individualmente os critérios de concessão de proteção internacional, o que é comprovado pelo estatuto de refugiados de que já beneficiam.

76. Nestas circunstâncias, seria, portanto, conveniente proceder à transferência de responsabilidade da proteção internacional concedida aos membros da família da menor, aplicando o Acordo Europeu sobre a Transferência de Responsabilidade Relativa aos Refugiados. No caso em apreço, embora as autoridades polacas tenham aparentemente consentido nesta transferência, em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, deste acordo, parece que não foi dado seguimento a tal pelas autoridades alemãs<sup>41</sup>. Recordo que, nos termos do artigo 2.º do referido acordo, a transferência de responsabilidade tem-se por verificada no fim de um período de dois anos de efetiva e ininterrupta permanência no segundo Estado consentida pelas autoridades deste, ou antes, se o segundo Estado permitiu a estada do refugiado no seu território, quer a título permanente quer por um período que exceda a validade do título de viagem.

<sup>41</sup> A República Federal da Alemanha e a República da Polónia ratificaram este acordo.

77. Atendendo a todas estas considerações, proponho, por consequência, ao Tribunal de Justiça que declare que, numa situação em que é apresentado a um Estado-Membro um pedido de proteção internacional por um menor cujos membros da família beneficiam do estatuto de refugiados noutra Estado-Membro, o artigo 3.º, n.º 2, e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013 devem ser interpretados no sentido de que o interesse superior da criança exige que o Estado-Membro ao qual foi apresentado o pedido seja responsável pela análise do mesmo, quando este menor tenha nascido e, conjuntamente com os membros da sua família, disponha da sua residência habitual no território deste Estado à data da apresentação do seu pedido.

## V. Conclusão

78. Atendendo a todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pelo Verwaltungsgericht Cottbus (Tribunal Administrativo de Cottbus, Alemanha):

- 1) O artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 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, deve ser interpretado no sentido de que não pode ser aplicado por analogia a uma situação em que um menor apresenta o seu pedido de proteção internacional num Estado-Membro em cujo território nasceu e onde reside com os membros da sua família, quando estes beneficiam de proteção internacional noutra Estado-Membro.
- 2) Um Estado-Membro não pode, com fundamento numa aplicação por analogia do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, considerar inadmissível o pedido de proteção internacional apresentado por um menor pelo facto de ter sido concedida proteção internacional aos membros da sua família por outro Estado-Membro.
- 3) Numa situação em que é apresentado a um Estado-Membro um pedido de proteção internacional por um menor cujos membros da família beneficiam do estatuto de refugiados noutra Estado-Membro, o artigo 3.º, n.º 2, e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013 devem ser interpretados no sentido de que o interesse superior da criança exige que o Estado-Membro ao qual foi apresentado o pedido seja responsável pela análise do mesmo, quando este menor tenha nascido e, conjuntamente com os membros da sua família, disponha da sua residência habitual no território deste Estado à data da apresentação do seu pedido.