

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 604/2013 no que se refere à determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um menor não acompanhado por um membro da família, irmão ou outro familiar legalmente presente num Estado-Membro**

[COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)]

(2015/C 012/11)

Relatora: **Grace Attard**

Em 3 de julho de 2014, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 604/2013 no que se refere à determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um menor não acompanhado por um membro da família, irmão ou outro familiar legalmente presente num Estado-Membro*

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 30 de setembro de 2014.

Na 502.ª reunião plenária de 15 e 16 de outubro de 2014 (sessão de 15 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 143 votos a favor e 1 votos contra, o seguinte parecer:

## 1. Recomendações e observações

1.1 O CESE apoia a proposta que altera o Regulamento (UE) n.º 604/2013. No entanto, obstáculos como a complexidade dos sistemas administrativos, judiciários e outros nos Estados-Membros, a falta de informação e o receio de denúncia, designadamente, devem ser abordados de modo a garantir que nenhuma criança é deixada numa situação de incerteza jurídica ou apátrida.

1.2 O CESE recomenda vivamente que o princípio do «**interesse superior da criança**» prevaleça sobre qualquer legislação nacional e internacional.

1.3 O CESE observa que a atual proposta não inclui critérios sobre «como» e «por quem» deve ser estabelecido o «interesse superior da criança». Esta definição deve respeitar as regras e orientações das convenções internacionais em matéria de direitos humanos.

1.4 O Comité recomenda que o pessoal que se ocupa dos menores não acompanhados seja devidamente formado para respeitar os direitos das crianças.

1.5 Para evitar conflitos de interesses e assegurar que é recrutado pessoal qualificado, a entidade que determina o interesse superior da criança deverá ser um organismo independente, sem qualquer relação com as autoridades de migração. Deverá tratar-se, de preferência, do organismo nacional responsável pelas questões relativas à proteção da criança <sup>(1)</sup>,

1.6 O CESE salienta que pôr termo à **detenção de crianças** deve ser uma prioridade urgente, quer as crianças estejam acompanhadas ou não, e independentemente do procedimento a que estão sujeitas.

---

<sup>(1)</sup> Como, por exemplo, a Oficina de Protección de Menores [Gabinete de Proteção de Menores], em Espanha, ou o Serviço de Assistência Social à Infância, na Alemanha.

1.7 Às crianças não acompanhadas e separadas nunca deve ser recusada a entrada num país, em conformidade com a obrigação de **não repulsão** decorrente do direito internacional em matéria de direitos humanos, do direito humanitário e do direito dos refugiados.

1.8 O CESE recomenda que a Comissão estabeleça procedimentos uniformes e prazos adequados e flexíveis para os casos mencionados nos n.ºs 4-B, 4-C e 4-D no que respeita a obter acordos entre Estados-Membros em função do interesse superior da criança.

1.9 As expressões «informar» e «possibilidades efetivas» devem ser claramente definidas, para garantir que o menor é assistido por assistentes sociais com a devida formação, intérpretes independentes e um representante qualificado mandatado para agir como tutor legal, para que possa perceber as implicações de todo o processo de apresentação de um pedido de proteção internacional em qualquer Estado-Membro da UE.

1.10 O CESE considera que o **tutor legal** deve ser um «representante qualificado» que deve ter experiência em lidar com menores e conhecer o direito dos estrangeiros do seu país e a legislação relativa à proteção das crianças.

1.11 O CESE insta vivamente os Estados-Membros a garantir que qualquer procedimento de avaliação da idade tenha por base o interesse superior do menor, com o principal objetivo de assegurar que lhe são concedidos os direitos e a proteção a que tem direito. A avaliação deve ser efetuada na presença de um tutor legal.

1.12 O CESE recomenda vivamente que, nas situações em que o menor se torne adulto durante o processo de determinação do Estado-Membro responsável pelo exame do pedido de proteção internacional, a sua idade deve ser considerada a que consta do pedido inicial.

1.13 Importa rever uma série de **agendas políticas da UE** em matéria de proteção dos migrantes menores sem documentos<sup>(2)</sup>, incluindo no que respeita à regularização enquanto instrumento da política de migração, à prestação de informações e ao apoio a famílias sem documentos, à criação de uma base de dados de provas, ao registo de nascimento e à proteção dos dados, bem como ao direito à educação e à formação profissional, aos serviços de saúde e ao alojamento.

1.14 O CESE considera que é necessária uma **definição mais abrangente** de «migrantes menores não acompanhados que se encontram em situação irregular» para abarcar as diferentes situações que surgem na prática e que não são abrangidas pela proposta de regulamento.

1.15 O CESE salienta a importância de consultar peritos da sociedade civil e profissionais da justiça com experiência no domínio das crianças migrantes, e aguarda com interesse a colaboração com a Comissão neste processo.

## 2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 A proposta da Comissão visa alterar o artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho 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 país terceiro ou apátrida (Regulamento de Dublin III).

2.2 A proposta foi feita à luz de um acórdão<sup>(3)</sup> recente do Tribunal de Justiça da UE, que define qual o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos apresentados por menores não acompanhados. Destina-se a melhorar a situação desses menores requerentes de proteção internacional, que não têm membros da família, irmãos ou familiares no território da UE.

2.2.1 O n.º 4-A é uma codificação do acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-648/11 e dispõe que se «o menor não acompanhado não tiver qualquer membro da família, irmão ou familiar que se encontre legalmente num Estado-Membro, tal como referidos nos n.ºs 1 e 2, o Estado-Membro responsável será aquele em que o menor não acompanhado tiver apresentado o pedido de proteção internacional e em que se encontre, *desde que tal seja no interesse superior do menor*».

<sup>(2)</sup> Sarah Spencer, COMPAS, Universidade de Oxford.

<sup>(3)</sup> Processo C-648/11 MA e outros vs. Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior) do Reino Unido.

2.2.2 O n.º 4-B aplica-se às situações em que um menor requerente de proteção internacional nos termos do n.º 4-A se encontrar no território de um Estado-Membro sem aí ter apresentado qualquer pedido. Esse Estado-Membro deve informar o menor não acompanhado de que tem o direito de apresentar um pedido e proporcionar-lhe possibilidades efetivas de apresentar o pedido nesse Estado-Membro, *a menos que tal seja contrário ao interesse superior do menor*.

2.2.3 O menor tem assim duas opções: apresentar ou não um pedido de proteção internacional.

2.2.4 Nos termos do n.º 4-C, na segunda dessas hipóteses, ou seja, no caso de um menor decidir não apresentar um novo pedido no Estado-Membro onde está presente, situação que não está prevista no processo C-648/11, esse menor deve ser transferido para o Estado-Membro que a avaliação do seu interesse superior indique como sendo o mais adequado. Esta regra visa proporcionar segurança no que respeita à determinação do Estado-Membro responsável mediante a introdução de uma regra precisa e previsível e garantir que o processo não se arrasta desnecessariamente. As garantias para os menores enumeradas no artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 são aplicáveis a todos os menores objeto dos procedimentos previstos no presente regulamento, mas a proposta também introduz, no n.º 4-C, uma obrigação de o Estado-Membro requerido e o Estado-Membro requerente cooperarem na avaliação do interesse superior do menor.

### 3. Contexto

3.1 Os desafios que os menores não acompanhados enfrentam são diversificados e complexos, exigindo abordagens multilaterais, abrangentes e holísticas.

3.2 O CESE recomenda que todas as crianças recebam informação sobre os seus direitos de forma adaptada à sua idade, com base nas convenções pertinentes da ONU, assegurando assim que os menores, especialmente os menores «invisíveis» que não beneficiam de cuidados adequados, sejam capacitados para procurar proteção.

3.3 Em 2013, cerca de 120 000 requerentes de asilo na UE eram menores, representando mais de um quarto do número total dos requerentes de asilo. Os menores não acompanhados totalizaram 12 685 dos requerentes de asilo <sup>(4)</sup>. A proporção dos menores não acompanhados requerentes de asilo na Europa tem permanecido estável ao longo dos últimos 10 anos, representando cerca de 5 % do total do número de pedidos de asilo apresentados na Europa.

3.4 O estatuto de «crianças em movimento» pode diferir nas várias fases do seu percurso e as crianças podem deparar-se com diferentes situações de vulnerabilidade <sup>(5)</sup>, todas as quais devem ser tratadas.

3.5 As crianças podem estar a viajar com a família, ou de forma independente, ou acompanhadas por outros que não membros da sua família, ou podem ter sido deixadas desacompanhadas após a entrada no território do Estado-Membro. Os pais ou prestadores de cuidados das crianças em causa podem também estar em situação não documentada, como, por exemplo, as pessoas que entraram irregularmente ou que ultrapassaram o período de residência autorizado ou dos vistos para famílias. Os pais ou os respetivos prestadores de cuidados podem igualmente ter um estatuto de migração regular, por exemplo, quando as crianças se deslocam à Europa para se reunirem à família, mas não abrangidas pelos regimes de reagrupamento familiar. As crianças nascidas na Europa podem igualmente não estar documentadas, porque os pais não possuem documentos. Além disso, as crianças podem ficar para trás em caso de deportação.

3.6 Os Estados-Membros são juridicamente obrigados a garantir que os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia, em particular no que respeita ao processo C-648/11 relevante para o Regulamento n.º 604/2013, e as normas das convenções das Nações Unidas em matéria de proteção são transpostas para a legislação nacional e devem ter em conta dois princípios horizontais da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC): (i) o princípio da não discriminação (artigo 2.º) e (ii) o interesse superior da criança (artigo 3.º). Qualquer política ou prática que seja contrária à legislação europeia e/ou internacional deverá ser contestada como ilegal, e deverão ser lançados procedimentos por infração sempre que os direitos das crianças não sejam respeitados.

<sup>(4)</sup> Eurostat (2014), «Asylum Statistics» (Estatísticas relativas ao Asilo), [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics)

<sup>(5)</sup> Documento de referência do Fórum Europeu sobre os Direitos da Criança (2012) — [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics)

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O regulamento proposto irá garantir que os Estados-Membros cumprem com o Comentário Geral n.º 6 da CDC, que versa sobre o tratamento das crianças não acompanhadas e separadas fora do seu país de origem.

4.2 A Convenção de Haia de 1996<sup>(6)</sup> afirma que, independentemente da legislação nacional, o limite de idade de «crianças» ou «menores» é SEMPRE 18 anos.

4.3 Os princípios fundamentais no que diz respeito aos direitos das crianças têm de ser **integrados** na elaboração, aplicação e acompanhamento de legislação, políticas, procedimentos e práticas que afetem os migrantes menores não acompanhados.

4.4 Os menores cujo pedido tenha sido indeferido anteriormente em qualquer Estado-Membro devem ficar abrangidos pela presente proposta de legislação.

4.5 O pessoal que lida com menores não acompanhados (autoridades competentes para a aplicação da lei, autoridades judiciárias, entrevistadores, intérpretes, trabalhadores sociais e ativos no domínio da juventude, profissionais de saúde, representantes legais, agentes policiais e guardas de fronteira, entre outros) deve ter **a formação devida** para respeitar os direitos das crianças.

4.6 A Convenção das Nações Unidas obriga os Estados-Membros a tratar do mesmo modo as crianças sem documentos e «todas» as outras crianças, sem qualquer distinção. No entanto, na prática, há uma tensão entre os quadros jurídicos nacionais que regem o controlo da imigração e os quadros relativos à proteção das crianças. O CESE insta os Estados-Membros a assegurar que as crianças que se encontram em situação irregular sejam tidas em conta e protegidas como crianças, em primeiro lugar, e sobretudo, ao abrigo dos sistemas nacionais de proteção das crianças.

#### 5. Observações na especialidade

5.1 O CESE tem expressado enfaticamente os seus pontos de vista sobre as políticas e práticas em matéria de direitos fundamentais dos migrantes em situação regular ou irregular numa série de pareceres<sup>(7)</sup>, bem como através da sua participação no Fórum Europeu sobre Integração.

5.2 De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e outras convenções internacionais, como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, devem ser asseguradas **condições de acolhimento adequadas** para todas as crianças migrantes ou em situação de migração irregular, com ou sem documentos, mesmo em caso de migração intraeuropeia.

5.3 Imediatamente após a chegada de qualquer criança não acompanhada ou separada, deverá ser-lhe disponibilizada assistência jurídica gratuita e um **tutor legal** qualificado e independente, para a apoiar, aconselhar e proteger até que seja reunida com a sua família ou colocada num local que preste os cuidados adequados.

5.4 Apesar de a legislação da UE reconhecer a importância de um tutor legal, não define as suas funções. O tutor legal deve ser um «representante qualificado» que tenha experiência em lidar com menores e conheça o direito dos estrangeiros do seu país e a legislação relativa à proteção das crianças, com poderes para representar a criança em todos os processos de decisão, desde que o menor dê o seu consentimento<sup>(8)</sup>. O tutor deverá dispor de recursos financeiros para envolver outros peritos se necessário, no interesse superior da criança.

5.5 Ao longo de todo o processo de determinação do Estado-Membro responsável, os menores não acompanhados devem ter acesso a alojamento, educação e formação profissional, e a serviços de saúde **nas mesmas condições que as outras crianças** sob a jurisdição do Estado-Membro de acolhimento, tendo especialmente em consideração o estado psicológico da criança.

<sup>(6)</sup> Convenção da Haia de 1996 relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de proteção de menores, [http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.text&cid=70](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=70)

<sup>(7)</sup> (OJ C 128/29, 18.5.2010), (OJ C C48/6, 15.2.2011), (OJ C 67, 6.3.2014.), (OJ C 317/110, 23.12.2009).

<sup>(8)</sup> Convenção da Haia de 1996.

5.6 A **perspetiva da criança** e as suas experiências devem ser incorporadas na estratégia de formulação de respostas e nos planos de ação destinados a crianças. A investigação sobre a necessidade de as provas se centrarem na criança, incluindo o direito de a criança se exprimir livremente sobre todas as questões que a afetem, forneceu elementos de prova em primeira mão valiosos para o Plano de Ação relativo a menores não acompanhados (2010-2014) <sup>(9)</sup>.

5.7 Os termos «informar» e «possibilidade efetiva» devem ser claramente definidos, a fim de garantir (i) que o menor é assistido por assistentes sociais devidamente formados, intérpretes independentes e por um tutor legal que compreenda as implicações de todo o processo de apresentação de um pedido de proteção internacional, em qualquer Estado-Membro da UE, numa língua que a criança compreenda, e (ii) que o menor tem de dar ou recusar o seu consentimento, por escrito, se necessário.

5.8 O menor não deve ser mantido em **detenção** em nenhuma fase do processo de pedido de proteção internacional. Além disso, a detenção não permite que os menores exerçam o seu direito de se deslocar para outro Estado-Membro a fim de apresentarem o seu pedido nesse local <sup>(10)</sup>.

5.9 Qualquer decisão tomada ao abrigo dos Regulamentos Dublin II e III e relativa a menores não acompanhados requerentes de asilo deve estar em conformidade com a recente jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu <sup>(11)</sup>.

5.10 Os acordos e protocolos com diversos Estados-Membros preconizados no regulamento proposto devem ser conformes com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

5.11 O CESE concorda plenamente que, no seguimento da adoção do presente regulamento alterado, a Comissão deverá proceder a uma revisão dos atos delegados, tal como estabelecido no Regulamento de Dublin III e com base no artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

5.12 A expressão «irmão/irmã adulto/a» deve ser clarificada quando se trata do direito de o menor ser reunificado com a família, de modo a garantir que o adulto pode desempenhar as suas funções para com o menor de forma responsável, de acordo com a lei.

5.13 O CESE recomenda que os Estados-Membros proporcionem o necessário apoio e cuidados especializados a **crianças vulneráveis**, incluindo crianças com problemas psicológicos, deficiência mental ou física e/ou problemas de saúde, a crianças em situações de emergência, como as crianças provenientes de regiões de conflito em que elas próprias ou os seus familiares tenham passado por experiências traumáticas, e a adolescentes grávidas ou a pais menores de 18 anos de idade.

5.14 O CESE insta vivamente os Estados-Membros a assegurar que todos os procedimentos de **avaliação da idade** (i) têm por base o interesse superior do menor <sup>(12)</sup>, (ii) requerem a presença de um tutor legal, e (iii) são tratados por uma variedade de profissionais independentes, incluindo pedopsicólogos, assistentes sociais e peritos jurídicos, devendo a equipa ser constituída por especialistas do sexo masculino e do sexo feminino. O processo de avaliação e a decisão devem ser documentados com exatidão.

5.15 Até que a avaliação esteja concluída, cada pessoa que declare ser menor deve ser considerada e tratada como tal.

5.16 A avaliação da idade deve ser efetuada principalmente com base em provas documentais. Um acórdão recente de um tribunal espanhol estabeleceu que a documentação não deve ser posta em causa.

5.17 O menor deve ser plenamente informado do processo de avaliação da idade e das suas consequências, e deve ser dado o devido peso à sua opinião, de acordo com a sua idade e maturidade.

<sup>(9)</sup> FRA (2009): «Developing indicators for the protection, respect and promotion of the Rights of the Child in the European Union» [Desenvolver indicadores para a proteção, o respeito e a promoção dos Direitos da Criança na União Europeia].

<sup>(10)</sup> Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, Comentário Geral n.º 6 relativo ao tratamento das crianças não acompanhadas e separadas fora do seu país de origem — CRC/GC/2005/6.

<sup>(11)</sup> Tribunal de Justiça da União Europeia, 6 de junho de 2013, processo C-648/11.

<sup>(12)</sup> ENOC — Rede Europeia de Provedores da Criança, [www.ombudsnet.org](http://www.ombudsnet.org)

5.18 Na ausência de documentação, ou caso existam sérias dúvidas quanto à idade do menor, deverão ser efetuados exames médicos ou físicos como medida de último recurso, respeitando a cultura da criança, a dignidade, a integridade física e moral, tendo em conta que algumas avaliações físicas podem ser particularmente angustiantes, invasivas e traumáticas. O consentimento informado deve ser solicitado e obtido quando os exames médicos ou físicos forem considerados necessários. Os exames médicos ou físicos devem ser acompanhados de uma avaliação sociopedagógica realizada por peritos, devendo ambos os procedimentos ser cumulativos.

5.19 Os resultados dos eventuais procedimentos devem ser **passíveis de recurso**.

5.20 A situação jurídica dos **menores** não acompanhados **que se tornam adultos** é complexa e varia de um Estado-Membro para outro. Embora as normas processuais em matéria de asilo estejam estabelecidas na diretiva sobre este assunto, é necessário estabelecer normas sobre os direitos de uma pessoa que completa 18 anos durante o processo.

5.21 O CESE recomenda vivamente que, em tais situações, a idade seja determinada na fase inicial do pedido, para reduzir o risco de o menor se encontrar numa situação irregular e desaparecer.

5.22 A resposta dos Estados-Membros à questão do **tráfico de crianças** não deve ser determinada pelo estatuto de imigração da criança e pelo seu pedido de asilo, mas sim pelo interesse superior da criança.

5.23 As crianças em situação de migração irregular não devem, em caso algum, ser objeto de uma **ação criminal** por motivos que se prendem exclusivamente com o seu estatuto de imigração ou se o seu envolvimento em atividades criminosas for resultado de exploração.

5.24 Os Estados-Membros têm até final de julho de 2015 para aplicar a Diretiva Proteção e Asilo, que inclui, entre outros aspetos, a obrigação de os Estados-Membros identificarem os casos de crianças vulneráveis não acompanhadas numa fase precoce.

Bruxelas, 15 de outubro de 2014.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---