

EL SISTEMA DE ASISTENCIA JURÍDICA TEMPRANA PARA LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LOS PRINCIPALES ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Texto **JFC. Redacción en Bruselas**

EUROPA ES TESTIGO del mayor desplazamiento humano desde la II Guerra Mundial. Estamos viviendo una crisis migratoria europea, convertida en crisis humanitaria resultado de conflictos geopolíticos de primera orden, especialmente la guerra en la región de Siria. El hecho de que se trata de una crisis europea lo demuestra también el eco que ha tenido por parte del Consejo de la Abogacía Europea y por organizaciones internacionales como la *International Bar Association* o la *Unión Internacional de Abogados* que analizará esta cuestión entre los temas principales de su próximo Congreso de Valencia (28 de octubre a 1 de noviembre).

Ante esta **crisis humanitaria**, desde la Abogacía debe también prestarse atención al hecho de que se trata de una crisis **que afecta directamente al derecho europeo** (existe un corpus iuris europeo muy relevante en la materia **que deberá revisarse**, véase -entre otros- el fallido Reglamento (UE) nº 604/2013 más conocido como el Reglamento de

Dublín y las directivas de asilo) e internacional (véase -entre otros- la Convención de Ginebra de 1951).

Por ello, además de analizar las diferentes facetas de la normativa de asilo y sus procedimientos, resulta especialmente importante conocer cuál es la realidad del acceso al asesoramiento jurídico tal y como se encuentra estructurado en los principales Estados miembros, en particular en 22 Estados miembros. **El presente análisis ha sido posible a raíz de una recopilación de materiales realizada por la Red Europea de Migraciones de la Comisión Europea.**

En particular, el estudio analiza las siguientes cuestiones:

- 1 La prestación de la asistencia antes de la primera entrevista, para permitir una temprana identificación de los solicitantes de asilo vulnerables (incluidas las víctimas de tortura, trata y menores).**
- 2 La prestación de la asistencia jurídica y representación en primera instancia.**
- 3 Carácter gratuito u oneroso de la prestación.**
- 4 Si los solicitantes antes de la primera entrevista tienen la oportunidad de completar una declaración personal o de testigo que presente el marco de su solicitud.**

Finalmente, es preciso resaltar que varios Estados miembros – principalmente sus Ministerios de Interior – no contribuyeron al presente estudio (Dinamarca, España, Malta y Rumanía). Cabe, por lo tanto, lamentar que España no haya aportado a este estudio su amplia experiencia en la materia. Por otro lado, es preciso apuntar que algunos otros Estados miembros solicitaron guardar la confidencialidad a los autores (Austria, Chipre y Portugal). El presente trabajo no vincula a la Red Europea de Migraciones de la Comisión Europea que se ha encargado de su recopilación y publicación y puede haber sido objeto de modificaciones



Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea



puesto que se basa en un estudio editado a finales del año 2012.

1. LA PRESTACIÓN DE LA ASISTENCIA ANTES DE LA PRIMERA ENTREVISTA, para permitir una temprana identificación de los solicitantes de asilo vulnerables (incluidas las víctimas de tortura, trata y menores).

 **Bélgica:** Un/a solicitante tiene derecho al “servicio legal” que sin embargo no está centrado en detectar a grupos vulnerables. El departamento de inmigración, la oficina del Comisionado para Refugiados y apátridas (CGRS) y FEDASIL, la agencia federal para la recepción de solicitantes de asilo) entregan folletos informativos en distintos idiomas. Algunas de ellas abordan las situaciones de grupos vulnerables. Durante la audiencia el CGRS presta especial atención a las personas vulnerables.

 **Bulgaria:** Según la Ley búlgara los solicitantes tienen derecho a recibir la asistencia ofrecida por ACNUR y por otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En la práctica se ofrece principalmente por organizaciones no gubernamentales que proveen un amplio abanico de servicios jurídicos adaptados a las necesidades de los migrantes. Incluyen medidas de identificación de personas vulnerables.

 **República Checa:** Se otorga asistencia jurídica en base a solicitudes de financiación al Fondo Europeo del Refugiado. La asistencia comienza en el momento en que el extranjero declara su intención de solicitar amparo internacional, es decir antes de la primera entrevista.

 **Estonia:** No existe una entrevista en primera instancia en Estonia. La solicitud cubre las necesidades de Información. Los oficiales de la unidad de protección internacional tienen responsabilidad de identificar a las personas vulnerables e informar a las autoridades y organizaciones competentes en adelante.

 **Finlandia:** en Finlandia no es posible excluir al solicitante de asilo del Sistema de recepción.

 **Francia:** La recepción de los recién llegados se gestiona a través del Sistema de recepción para solicitantes de asilo. Existe una red de Asociaciones aprobada por el Ministerio de Interior. Incluye distintas guías entre ellas, por ejemplo, una para menores no acompañados.

 **Dinamarca:** En cualquier momento del procedimiento las autoridades involucradas deben prestar atención a los signos que puedan presentar solicitantes vulnerables si bien no existe un mecanismo sistemático de identificación.

 **Hungría:** No.

 **Irlanda:** El Estado financia la asistencia jurídica gratuita a través del Servicio Legal para el Refugiado, rama de la Comisión de Asistencia Jurídica que es un organismo independiente. Cuenta con una unidad de menores, de víctimas de tráfico y no de tortura, si bien estos casos pueden remitirse al centro de supervivientes de tortura para informe médico-legal. No existe un test de medios si la persona vive en un hostel de acogida.

 **Italia:** El procedimiento prevé garantías específicas para los menores que presentan una solicitud de protección. En particular los servicios sociales de la municipalidad en la que vive le asistirán en su solicitud en colaboración con ACNUR y con cualquier otra organización que trabaje en el ámbito. La asistencia no es un servicio jurídico sino una orientación. Incluso en los casos de otras categorías vulnerables no mencionadas (discapacitados, personas mayores etc.) se otorga asistencia para complementar la solicitud. Sin embargo solo es legalmente obligatoria si el solicitante es enviado a un centro para solicitantes de asilo (CARA). En ese caso la asistencia se presta por los servicios municipales o un servicio externo que haya alcanzado un acuerdo con la prefectura del CARA.





© COMISIÓN EUROPEA

Letonia: No existen empresas de asistencia jurídica que presten asistencia previa a la primera entrevista para identificar solicitantes vulnerables.

Lituania: No existe servicio jurídico anticipado en primera instancia para la identificación temprana de víctimas vulnerables.

Luxemburgo: Según la legislación luxemburguesa el solicitante debe ser informado por escrito en un idioma que comprenda razonablemente de los contenidos del procedimiento, sus derechos y obligaciones y las consecuencias de no cooperación. Cada solicitante recibe un folleto informativo disponible en 12 idiomas (incluidos el albanés, el serbio, el árabe y el indio). La detección de personas vulnerables puede ocurrir durante la recepción, la entrevista, el examen médico etc. Los menores no acompañados cuentan con un administrador ad hoc, nombrado en vía de urgencia para asistirlos también sobre la solicitud y le acompaña en todos los procedimientos.

Polonia: La solicitud se completa en frontera ante el Oficial de Fronteras. Incluye una pregunta que sirve para identificar a las víctimas vulnerables. Antes de la primera entrevista, estas personas tienen derecho a asistencia psicológica así como a acompañamiento durante la misma. Igualmente se les informa de una lista de ONG's ante las cuales pueden solicitar Asistencia Jurídica.

Eslovaquia: Los abogados y los asistentes sociales que están en contacto diario con el solicitante tratan de identificar si la persona ha sido víctima de trata o de tortura y ganar su confianza para prestar la necesaria ayuda.

Suecia: No, pero durante la primera entrevista se plantean preguntas en el sentido de permitir la identificación si bien no de forma incontestable.

Reino Unido: La Asistencia jurídica se obtiene antes de la entrevista pero la financiación no cubre la participación en la entrevista, excepto para los detenidos, niños no acompañados y las personas que benefician del proyecto "asistencia jurídica temprana" en Midlands.

2. LA PRESTACIÓN DE LA ASISTENCIA JURÍDICA Y REPRESENTACIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

Bélgica: Sí, la persona solicitante puede contac-

tar con la oficina de Asistencia Jurídica Gratuita y solicitar la designación de abogado que le asistirá durante el procedimiento de primera instancia y apelación. Sin embargo, en el momento de solicitar el asilo, la mayoría de demandantes no han solicitado aun la asistencia jurídica gratuita. En esos supuestos, tras la solicitud y antes de la entrevista en el CGRS (pregunta anterior) un/a asistente social en un centro de recepción contactará la oficina de AJG solicitando la designación letrada.

Bulgaria: En el seno de la Agencia estatal para refugiados el asesoramiento y la representación se otorgan a través de ONG's. En particular existen dos ONG's que trabajan con la agencia "en competencia leal".

República Checa: Sí.

Estonia: Los solicitantes reciben Información sobre distintos proveedores de asistencia jurídica cuando se les informa sobre sus derechos en los procedimientos de primera instancia. Durante los procedimientos, tienen derecho a la asistencia jurídica cubierta por el Estado. La Asistencia jurídica gratuita incluye representación ante Tribunales en procedimientos administrativos previos a la vía judicial y conforme a la Ley de Asistencia Jurídica.

Finlandia: La legislación finlandesa preve que la asistencia jurídica a extranjeros se rija por el régimen general de asistencia jurídica gratuita. Sin embargo puede ocurrir que en asuntos administrativos el asesor asignado sea una persona con formación jurídica distinta del abogado público designado para asistencia jurídica.

Francia: En Francia existe una asistencia de primera línea y de segunda. La de primera se otorga en base a informaciones prácticas de carácter jurídico, una primera opinión o un reenvío hacia una instancia u organización especializada. Esta asistencia no está reservada a los abogados sino que puede otorgarse por el ámbito de las asociaciones y por las estructuras de acogida. En cuanto a la de segunda línea, se organiza por las oficinas de Asistencia jurídica por un servicio de guardia al que acude el solicitante de asilo para obtener un abogado que sea designado en base a una lista de voluntarios establecida por los Colegios de Abogados. Cada Oficina organiza este servicio y fija las condiciones de inscripción en la lista. Salvo solicitud urgente dirigida al servicio de guardia, el abogado no puede intervenir en primera y en segunda línea en el mismo expediente.

Dinamarca: En la actualidad no se presta asistencia jurídica durante el procedimiento de asilo, esta posibilidad se limita a la apelación o la revisión. El solicitante tiene la posibilidad de contratar un asesor, como p.ej. un abogado que le apoye durante la entrevista.

Hungría: Sí. Más allá de los entes públicos, la oficina de administración pública y justicia otorga asistencia jurídica gratuita para los demandantes de asilo. El Comité Helsinki húngaro también realiza similares actividades. Igualmente cualquier solicitante puede autorizar a un abogado a actuar como su representante en el asunto. Obviamente, esto último no es gratuito.

Irlanda: El Servicio Legal para el Refugiado puede ofrecer asistencia y representación a todos los solicitantes en todas las etapas del procedimiento. Cada cliente del Servicio recibe la designación de un solicitador y un asistente social. En la práctica, la mayoría de solicitantes, salvo los menores y los vulnerables, se reúnen con su asistente para recibir información jurídica pero no reciben asesoramiento sobre su expediente antes de la apelación en donde si existe un sistema completo de asesoramiento y representación. El Consejo irlandés de refugiados es una ONG que presta servicios a un número limitado de refugiados.

Italia: La ley italiana de migraciones indica que la Información y la asistencia deben ofrecerse en los puntos fronterizos y que los servicios se delegan a organizaciones privadas por vía de licitación.

Letonia: En la legislación letona, el solicitante tiene derecho a solicitar asistencia jurídica mediante sus propios recursos y si no los tuviera tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita por parte del estado en la fase de apelación. No hay asistencia jurídica a cargo del Estado en primera instancia.

Lituania: Los solicitantes de asilo tienen el derecho de asistencia jurídica si lo solicitan. No se otorga en caso de no solicitud. Los solicitantes de asilo menores tienen derecho a la asistencia sin solicitud desde la primera instancia.

Luxemburgo: La legislación luxemburguesa establece el derecho a un traductor, a un abogado de libre elección o a uno nombrado por el Presidente del Colegio de Abogados. Esta información debe figurar en su expediente.

Polonia: Los solicitantes reciben una lista de ONG's que prestan asistencia jurídica en primera instancia, p.ej. acompañándole a la entrevista de primera instancia.

Eslovaquia: En Eslovaquia la asistencia se presta por el Centro de Asistencia Jurídica (institución estatal) y por ONG's financiadas por el Fondo Europeo del Refugiado. El Centro solo presta la asistencia en segunda instancia, cuando la solicitud ha sido rechazada. En primera puede obtenerse en caso de anulación por el Tribunal de la decisión de la oficina y reenvío a primera instancia. Cuando el caso es asumido por un abogado puede participar en las entrevistas y cubrir todo el procedimiento. El Consejo no presta asistencia en el Centro de acogida. En caso de que el abogado se

haga cargo del asunto participará en las entrevistas y durante todo el procedimiento. Igualmente se otorga asistencia jurídica por abogado a quienes obtengan protección subsidiaria pero decidan solicitar de nuevo el asilo. En otros casos, una ONG de caridad provee esta asistencia a través de un abogado que trabaja a tiempo completo. Facilita la información básica tanto mediante lecturas colectivas como consultas individuales.

Suecia: Sí, la mayoría tiene derecho a tener asistencia jurídica, también llamado derecho a contar con un asesor público. Generalmente un abogado con formación especializada se encarga de velar por los intereses de las personas y explicarles las bases jurídicas para su proceso. La Junta Sueca de Migraciones elige un abogado pero también puede sugerir alguien de confianza. El letrado trabajara independientemente de todas las autoridades. La regla principal es que todos tienen derecho a este asesor a excepción de cuando se asuma que no es necesario. En la práctica si se presume que va a ser acordada o está manifiestamente infundada, no hay nombramiento de letrado. En estos casos, aún puede optar por contratar a su propio letrado.

3. CARÁCTER GRATUITO DE LA PRESTACIÓN

Bélgica: El Real Decreto que regula la concesión de asistencia jurídica establece la presunción



© ACNUR



© ACNUR

a favor del solicitante de asilo de que se trata de una persona sin suficientes recursos, salvo prueba en contrario y para todo el procedimiento (incluida la apelación). El sistema está financiado por el Estado.

 **Bulgaria:** Todas las consultas y representación son gratuitas y cofinanciadas por el Fondo Europeo de Refugiados. La financiación se otorga a las ONG's.

 **República Checa:** Sí.

 **Estonia:** Para recibir asistencia jurídica gratuita en procedimientos de asilo debe cumplimentarse la respectiva solicitud, incorporando descripción del estado financiero. Esta solicitud se remite al Tribunal en el que el solicitante se encuentre. Tienen derecho a un representante a lo largo de todo el procedimiento. El centro Estonio de Derechos Humanos, una fundación independiente de interés público puede representarles y ofrecerles asesoramiento gratuito.

 **Finlandia:** Los Tribunales pueden conceder la asistencia sin análisis de los medios del solicitante y la asistencia se financia a cargo del Estado.

 **Francia:** Sí, los servicios mencionados son gratuitos tanto para la Asistencia jurídica "de primera línea » como para la de segunda línea. Ningún gasto ni honorario puede ser objeto de reclamación al solicitante por parte de los abogados.

 **Dinamarca:** ver más arriba.

 **Hungría:** No.

 **Irlanda:** El Asesoramiento Jurídico del Servicio Jurídico del Refugiado está sujeto al abono de 6 euros. El trabajo de la ONG precitado es gratuito y cubierto en base a donaciones privadas.

 **Italia:** Todos los servicios jurídicos mencionados anteriormente se otorgan gratuitamente.

 **Letonia:** La asistencia se presta por ONG's de forma gratuita.

 **Lituania:** la asistencia se presta gratuitamente a cargo de fondos del Estado.

 **Luxemburgo:** Si se otorga asistencia (en caso de falta de medios) esta es gratuita y cubre toda la representación legal durante todo el procedimiento.

 **Polonia:** La Asistencia jurídica puede ser otorgada por una ONG y es gratuita.

 **Eslovaquia:** La asistencia jurídica se otorga gratuitamente si bien puede ser rechazada por el solicitante. Se presta por el Centro de Asistencia Jurídica y por ONG's financiadas por el Fondo Europeo del Refugiado.

 **Suecia:** Es gratuita y está financiada por la Junta Sueca de Migraciones.

 **Reino Unido:** Existe una financiación pública del Ministerio de Justicia a través de la Comisión de Servicios Jurídicos. Sin embargo, salvo en los casos reseñados, la asistencia gratuita no cubre a

las personas adultas fuera de Midlands salvo que el solicitante lo financie privadamente.

4. Si los solicitantes antes de la primera entrevista tienen la oportunidad de completar una DECLARACIÓN PERSONAL O DE TESTIGO que presente el marco de su solicitud.

 **Bélgica:** La solicitud de asilo se remite al departamento de inmigración (ID). El departamento registra la solicitud y las declaraciones sobre la identidad y trayecto de viaje del solicitante y también los principales motivos de la huida del país de origen. La investigación de los motivos de asilo ocurre posteriormente tras la entrevista en el CGRS.

 **Bulgaria:** Únicamente se permite un texto escrito a mano y libremente, no hay que rellenar declaraciones previas antes de la entrevista.

 **Estonia:** Los solicitantes cuentan con una oportunidad para incorporar informaciones y documentos. El solicitante debe también explicar de forma motivada qué las eventuales consecuencias de un retorno a su país de origen.

 **Finlandia:** Sí, cuando deposita su solicitud también puede dejar una declaración firmada sobre sus motivos para obtener la protección.

 **Francia:** Antes de la entrevista los solicitantes deben rellenar y enviar un expediente a la OFPRA, incluidas las razones de su huida. Debe ser su propia declaración en la medida en que durante la entrevista se preguntará sobre la legitimidad de su historia y las razones de la persecución.

 **Dinamarca:** Durante la entrevista se ofrece al solicitante la oportunidad de declarar si bien no se prevé una oportunidad separada por escrito.

 **Irlanda:** Cualquier representante legal puede emitir declaraciones en primera instancia. Sin embargo, en la práctica no es habitual que esto ocurra. El Servicio Legal al Refugiado si suele hacerlo en los casos de menores no acompañados. En 2008 hubo un proyecto piloto que finalizó por escasez de fondos. El objetivo de la declaración es facilitar al solicitante la presentación de su expediente en sus propias palabras lo antes posible de forma que sirva para orientar la decisión tanto en lo relativo a la persona como al proceso de asilo.

 **Italia:** Sí, los solicitantes de protección internacional pueden adjuntar a su solicitud una declaración personal que puede ser redactada en su idioma materno.

 **Letonia:** antes de la entrevista relativa al proceso de asilo, el guardia de fronteras estatales mantiene una primera entrevista para obtener los datos principales personales y situacionales. Los detalles son objeto de la entrevista relativa al proceso de asilo, en la que pueden ampliarse los motivos de la solicitud.



© ACNUR

Lituania: Cuando la persona solicita protección internacional debe enviar una solicitud que indique las razones de su solicitud. No pueden añadirse declaraciones personales o de testigos adicionales.

Luxemburgo: Sí, por escrito durante la redacción de la solicitud.

Polonia: Se ofrece a los solicitantes una oportunidad para completar una declaración personal y pueden incluir materiales e indicar testigos.

Eslovaquia: Los términos de declaración personal y de testigos no están definidos por la legislación. La declaración es muy corta, dos o tres frases, pero existe. Puede ser más detallada durante la entrevista.

Suecia: Sí, directamente por el solicitante junto a su asesor.

Reino Unido: Antes de la entrevista, los solicitantes tienen la oportunidad de completar una declaración personal o de testigo. Más allá de los participantes en el proyecto precitado la financiación y el tiempo antes de la entrevista son limitados y por ende, las declaraciones son poco frecuentes.

CONCLUSIONES:

La situación de la asistencia jurídica a los refugiados resulta, a grandes rasgos, bastante deficiente si bien la problemática es dispar en los Estados miembros. **La detección de los refugiados más vulnerables cuenta por lo general con algunos mecanismos establecidos, especialmente para los menores no acompañados.** Entre los principales problemas se encuentra la cobertura del Derecho fundamental a la asistencia jurídica, cuestión que muchos Estados miembros consideran como “dificultad financiera” y, en este sentido, **el Fondo**

Europeo de Ayuda al Refugiado es un mecanismo que permite cubrir la AJG, al menos en los países que lo solicitan, generalmente los menos desarrollados.

En numerosos países, las necesidades básicas de servicios jurídicos de los solicitantes de asilo se cubren por ONG's y, añadiendo el factor de la incompatibilidad entre la abogacía y la situación laboral, **no puede deducirse que la asistencia, siempre comprometida, se preste adecuadamente por personas con suficientes cualificaciones profesionales.** En cuanto a la labor de los abogados, la realidad refleja que **en demasiados países tienen un papel menor en los procedimientos de asilo y, en algunos, incluso prácticamente inexistente.** Igualmente, no puede descartarse que **la atención al solicitante sea geográficamente dispar y el apoyo ofrecido en los centros de acogida resulta muy desigual,** tanto en cuanto a sus propios medios como en cuanto a la colaboración con profesionales y sociedad civil. Es decir que en numerosos países se está creando una tercera categoría de personas en función de la cobertura, la disponibilidad y calidad de la asistencia jurídica que pueda obtenerse por cauces públicos o privados.

Existe, por lo tanto, la necesidad lacerante de exigir a las autoridades europeas que terminen con el tratamiento por normativas nacionales excepcionales del derecho universal de Asistencia Jurídica de los refugiados y que mejoren las condiciones de su prestación en toda la Unión Europea. No puede olvidarse, como dice a menudo el presidente de la Abogacía Española Carlos Carnicer, que la asistencia y la defensa letrada son la puerta a todos los demás derechos. ●