

Comentarios de CCBE sobre la propuesta de la Comisión sobre el Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido)

16/09/2016

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) representa a los colegios y abogacías de 45 países, y a través de ellos, a más de 1 millón de abogados europeos. CCBE responde regularmente en nombre de sus miembros a cuestiones políticas que afectan a los ciudadanos y abogados europeos.

El presente documento está destinado a aportar los comentarios de CCBE sobre la propuesta de reforma del Reglamento (CE) nº 604/2013 del Consejo (en adelante “el Reglamento de Dublín III”, “Dublín III” o “la propuesta de Dublín IV”) la cual se publicó por la Comisión Europea el 4 de mayo de 2016¹.

En la propuesta de revisión del Reglamento de Dublín III (en adelante “la propuesta”), la Comisión expresó los siguientes objetivos:

- *mejorar la capacidad del sistema para determinar de manera eficiente y efectiva el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional. En particular, se eliminaría el cese de las cláusulas de responsabilidad y se reducirían significativamente los plazos para el envío de solicitudes, recepción respuestas y traslados entre los Estados miembros;*
- *garantizar un reparto justo de la responsabilidad entre los Estados miembros complementando el actual sistema con un mecanismo corrector de reparto. Este mecanismo se activaría automáticamente en casos en los que los Estados miembros tuvieran que atender a un número desproporcionado de solicitantes de asilo;*
- *desalentar abusos y prevenir movimientos secundarios de los solicitantes en la UE, en particular mediante la inclusión de obligaciones claras para los solicitantes de presentar su solicitud en el Estado miembro de primera entrada y de permanecer en el Estado miembro declarado responsable. Esto también requiere de consecuencias procesales y materiales proporcionados para los casos de incumplimiento de sus obligaciones.*²

Para alcanzar estos objetivos, las principales modificaciones propuestas están dirigidas a mejorar la eficiencia del sistema al tiempo que se limitan los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo en el interior de la Unión Europea³. Por otra parte, la propuesta establece un mecanismo

¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) COM (2016) 270.

² Ibid, p. 3-4.

³ Ibid, p. 14.

corrector de reparto que permite distribuir a los solicitantes de asilo entre los diferentes Estados miembros cuando un Estado miembro se encuentre con una cantidad desproporcionada de solicitudes de protección internacional.

A la luz de estos objetivos generales, estos comentarios analizan la compatibilidad de las reformas propuestas con el derecho relativo a los derechos humanos, el derecho internacional y los principios generales del derecho de la Unión Europea. Su objetivo es expresar la opinión de CCBE en relación a algunos cambios importantes que deberían llevarse a cabo. Las modificaciones más técnicas no serán objeto de comentario, y la información proporcionada se limitará a expresar una visión general de las modificaciones más importantes propuestas al Reglamento de Dublín III.

En primer lugar, se debe tener en cuenta un aspecto: CCBE considera que el Reglamento de Dublín III ha fracasado como tal en su intento de crear un sistema justo y sostenible de distribución de la responsabilidad entre los Estados miembros de la UE, para determinar las solicitudes de asilo presentadas en el territorio de la Unión Europea. Por lo tanto, un sistema basado en la reforma de Dublín III requiere de una revisión completa dirigida a crear un sistema más eficaz, para garantizar al mismo tiempo un sistema justo y eficaz y la defensa de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo. Por desgracia, la propuesta no cumple con este objetivo, ya que el sistema propuesto parece ser, en muchos aspectos, aún más problemático desde el punto de vista jurídico que el sistema anterior establecido por Dublín III.

De hecho, la propuesta de Dublín IV, en lugar de aprovechar la oportunidad para mejorar las deficiencias conocidas de Dublín III, parece complicar el sistema aún más, a) no aplicando ningún cambio en los criterios de determinación del Estado responsable; b) introduciendo una especie de examen preliminar que es competencia del Estado miembro de la primera solicitud; c) limitando aún más la posibilidad de trasladarse a otros Estados miembros, y estableciendo sanciones para los solicitantes de asilo que lo incumplan; d) aplicando restricciones para los menores no acompañados y para el uso de la facultad de apreciación; y e) introduciendo un mecanismo corrector de reparto para una distribución equitativa de las responsabilidades entre los Estados miembros que, en muchos aspectos, reproduce los elementos ineficaces de los mecanismos de reubicación temporal que ya rigen.

En consecuencia, CCBE considera que la propuesta debería ser revisada en su integridad: la mejor solución sería la retirada o, al menos, una profunda mejora de las disposiciones de la propuesta, de cara a cumplir con las normas europeas e internacionales en materia de derechos humanos.

1. Acceso al procedimiento para el examen de una solicitud de protección internacional (artículo 3 de la propuesta)

En particular, el artículo 3.3.a) de la propuesta establece que los criterios de responsabilidad y el procedimiento de reparto definidos por el Reglamento solo pueden aplicarse en relación a los solicitantes de asilo cuya solicitud no sea inadmisible de acuerdo al principio de "primer país de asilo" (que no sea un Estado miembro de la UE) o de "tercer país seguro". Por otra parte, el artículo 3.3.b) de la propuesta establece que el primer Estado miembro ante el cual se haya presentado la solicitud deberá examinar la solicitud de protección internacional por el procedimiento sumario cuando el solicitante tenga la nacionalidad de ese estado, haya sido residente habitual en un "país de origen seguro" declarado por la UE, o se considere que el solicitante representa "un peligro para la seguridad nacional o el orden público" del Estado miembro. Estas disposiciones fueron incluidas en la propuesta para evitar que las solicitudes inadmisibles o susceptibles de no necesitar de protección internacional, o que representen un riesgo de seguridad, sean transferidas entre los Estados miembros⁴. El Estado miembro encargado de valorar la admisibilidad de la solicitud o de examinarla de acuerdo al procedimiento sumario será también el responsable del procedimiento de asilo (artículo 3.4 y 3.5 de la propuesta).

⁴ Ibid, considerando 17.

CCBE observa que el Reglamento de Dublín III, en lugar de obligar, simplemente ofrece la posibilidad a los Estados miembros de valorar una solicitud de protección internacional que resulte inadmisible por haber llegado el solicitante de un "tercer país seguro". En la reciente sentencia *Mirza*⁵, el TJUE dictaminó que los Estados miembros tienen la facultad de devolver a un solicitante de protección internacional a un "tercer país seguro" en el marco de una solicitud de readmisión, cuando la persona que efectúe la solicitud hubiera salido del Estado miembro responsable antes de cualquier decisión sobre el fondo de su primera solicitud de protección internacional. La actual propuesta convierte la posibilidad de devolver a un solicitante de protección internacional a un "tercer país seguro" en una obligación. Por tanto, la propuesta parece haber sido elaborada como resultado de la adopción del reciente acuerdo UE-Turquía⁶, que establece, entre otras cosas, la devolución de los solicitantes de asilo de Grecia a Turquía, el cual se considera "tercer país seguro"⁷.

En todo caso, CCBE teme que las disposiciones del nuevo artículo 3 de la propuesta propicien un sistema que contradiga los objetivos de la Comisión de mejorar el acceso al procedimiento de asilo, de remediar la ineficacia y los retrasos del procedimiento, y de combatir las desigualdades entre los Estados miembros, por las siguientes razones:

- La propuesta añade diversas tareas y responsabilidades al Estado miembro que reciba la solicitud: además de la identificación, la toma de huellas dactilares y el registro de las solicitudes, el Estado miembro correspondiente también deberá realizar los controles de admisibilidad y de seguridad, y proceder al examen de las solicitudes inadmisibles e infundadas (además de aquellas otras en las que sea designado como responsable en virtud de los criterios de Dublín). Estas tareas añadidas recargarán los trámites burocráticos y administrativos, que no concuerdan con la protección. Además, estos países deberán asumir la responsabilidad adicional de llevar a cabo más devoluciones, a consecuencia del rechazo en masa de las solicitudes;
- La propuesta no ayuda a luchar contra la inmigración ilegal y los movimientos secundarios, dado que las personas podrán seguir desplazándose de manera ilegal hacia otros países más "atractivos", para presentar allí su solicitud de asilo;
- La propuesta no aliviará a los Estados miembros sobrecargados, es decir, los Estados fronterizos y los que son destinos más populares; además de imponerles mayores responsabilidades, estos Estados deberán prever procedimientos e instalaciones de acogida adicionales para el periodo de tramitación de las solicitudes⁸. Como demuestra la experiencia, esta presión adicional para los Estados miembros podría llevarles a inobservar sus obligaciones, tales como el registro de llegadas, el acceso a los procedimientos de asilo o el ofrecimiento de condiciones de acogida adecuadas.

Teniendo en cuenta el hecho de que muchas de las solicitudes de protección internacional corren el riesgo de ser declaradas inadmisibles en el futuro, ya sea por motivos relacionados con los conceptos de primer país de asilo y tercer país seguro, o por motivos de seguridad, esta propuesta de modificación plantea diversas inquietudes acerca de la protección sustancial de los solicitantes de asilo.

⁵ Asunto C-695/15 PPU *Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (2016).

⁶ "Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016" del Consejo Europeo <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (consultado el 6 de junio de 2016); "Conclusiones del Consejo Europeo, 17 y 18 de marzo de 2016" <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/> (consultado el 6 de junio de 2016).

⁷ Para una crítica adecuada sobre la consideración de Turquía como "tercer país seguro", vean: Dutch Council for Refugees and European Council on Refugees and Exiles, "The DCR/ECRE desk research on application of safe third country and first country of asylum concepts to Turkey" (mayo de 2016) <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/dcrecre-desk-research-application-safe-third-country-and-first-country-asylum-concepts> (consultado el 6 de junio de 2016); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept" (23 de mayo de 2016) <http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html> (consultado el 6 de junio de 2016).

⁸ Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Francesco Maiani, pinchen [aquí](#).

En este sentido, la propuesta reduce considerablemente las posibilidades de una persona de obtener una respuesta favorable a su solicitud de protección internacional en la UE, dado que los conceptos de "tercer país seguro" y "país de origen seguro" prevalecen sobre la protección a los refugiados. En la práctica, a CCBE le preocupa mucho que esto provoque inevitablemente una desestimación generalizada de las solicitudes por motivos de inadmisibilidad, limitando así las opciones de obtener protección en la UE en virtud de una valoración exhaustiva sobre el fondo. Además, la introducción de un examen preliminar de la solicitud de asilo en relación a las cuestiones de seguridad constituye otro obstáculo al acceso a una protección efectiva (artículo 3.3.b) ⁱⁱ de la propuesta). El verdadero peligro es que, como resultado de estos cambios, se dé una reducción drástica en el número de solicitudes que se examinen sobre el fondo. En este sentido, CCBE desea destacar que los conceptos generales deben adoptarse por los órganos de decisión con una prudencia extrema, y que no pueden reemplazar la necesidad de un examen individualizado de las solicitudes de asilo, ya que ello supondría en sí una vulneración del derecho (de acceso) a una protección efectiva, conforme a lo dispuesto en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950⁹. Como señalaba ACNUR en un comunicado de prensa de 18 de marzo de 2016, "los refugiados necesitan protección, no rechazo"¹⁰.

Está claro que CCBE reconoce la legítima preocupación de los Estados miembros para garantizar que la UE sea un espacio seguro para sus ciudadanos y reducir las sensaciones de miedo, de inseguridad y de incertidumbre. Sin embargo, cada vez que un Estado miembro se enfrente a un asunto que plantea serias cuestiones de seguridad nacional o de orden público, las solicitudes deben ser tratadas con cuidado para evitar rechazar a los solicitantes que muestren una clara necesidad de protección internacional. Para evitar estas situaciones, CCBE considera que, incluso en un procedimiento sumario, una solicitud no debería ser desestimada sin antes haber realizado un examen exhaustivo, y sin que la desestimación se encuentre bien motivada y se efectúe con pleno respeto a los principios de proporcionalidad, unidad de la familia y otros principios fundamentales de los derechos humanos.

En concreto, la propuesta podría, en su estado actual, impedir que los solicitantes de asilo encontraran a los miembros de su familia en otro Estado miembro, si su solicitud se declara inadmisible por estos motivos. Este resultado parece estar en clara oposición con el derecho al respeto de la vida familiar según lo garantizado por el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por otra parte, la obligación de valorar la admisibilidad contraviene la ampliación de la definición de "miembro de la familia", es decir, la inclusión de los hermanos y las familias formadas tras la salida del país de origen (considerando 19 de la propuesta). Dado que el respeto a la vida familiar debe ser una consideración principal de los Estados miembros en la aplicación del Reglamento de Dublín (considerando 16 de la propuesta), la aplicación del artículo 3.3 de la propuesta podría provocar a la separación familias y, por tanto, producir consecuencias jurídicas graves.

En este sentido, CCBE destaca que el principio de la unidad familiar en el ámbito de la protección de los refugiados supone una obligación para los Estados miembros, no sólo de abstenerse de actuar de alguna forma que produzca la separación de una familia, sino también de actuar (de manera positiva) para permitir la reagrupación familiar en un ambiente seguro, es decir, garantizar una protección adecuada contra la persecución de los miembros de una misma familia. Por otra parte, la experiencia de los profesionales del derecho que ejercen en este ámbito, revela que los miembros de una familia tratan de manera natural de reunirse en el mismo país. De hecho, los vínculos familiares refuerzan la confianza, la asistencia y el apoyo mutuo entre sus miembros, algo que en el largo plazo, aumenta las probabilidades de integración de los refugiados. En caso contrario, es decir, en ausencia de

⁹ Para lo que constituye una protección "efectiva" de los refugiados, vean, entre otros, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Conclusiones resumidas sobre el concepto de "protección efectiva" en el contexto de los movimientos secundarios de los refugiados y los solicitantes de asilo (mesa redonda de expertos en Lisboa, 9-10 de diciembre 2002), febrero 2003, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html> (consultado el 9 de septiembre de 2016).

¹⁰ <http://www.unhcr.org/news/press/2016/3/56ec533e9/unhcr-eu-turkey-deal-asylum-safeguards-must-prevail-implementation.html> (consultado el 9 de septiembre de 2016).

perspectivas de reagrupación de la familia y el acceso seguro a la UE, la propuesta de modificación podría desencadenar movimientos secundarios (ilegales) de los solicitantes en busca de la reagrupación de su familia, permaneciendo indocumentados entre tanto, exponiéndose con ello a un rechazo por un período indefinido. Es bien sabido que los conceptos de "tercer país seguro" y "país de origen seguro", sobre todo a raíz del acuerdo UE-Turquía, dieron lugar a un debate sobre su (in)compatibilidad con la protección de los refugiados en la UE y han sido objeto de numerosos litigios ante los tribunales griegos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. CCBE considera que el acceso restringido al asilo unido a una posible separación de las familias, en base a las nuevas disposiciones del artículo 3.3 de la propuesta, dará lugar a un mayor número de litigios, que se sumarán a los ya farragosos procedimientos establecidos por la propuesta.

A la luz de estos elementos, CCBE considera que el artículo 3.3 no debería modificarse.

<i>Redacción propuesta por la Comisión</i>	<i>Modificaciones propuestas por CCBE</i>
<p>Article 3</p> <p><i>3. Before applying the criteria for determining a Member State responsible in accordance with Chapters III and IV, the first Member State in which the application for international protection was lodged shall:</i></p> <p><i>(a) examine whether the application for international protection is inadmissible pursuant to Article 33(2) letters b) and c) of Directive 2013/32/EU when a country which is not a Member State is considered as a first country of asylum or as a safe third country for the applicant; and</i></p> <p><i>(b) examine the application in accelerated procedure pursuant to Article 31(8) of Directive 2013/32/EU when the following grounds apply:</i></p> <p><i>(i) the applicant has the nationality of a third country, or he or she is a stateless person and was formerly habitually resident in that country, designated as a safe country of origin in the EU common list of safe countries of origin established under Regulation [Proposal COM (2015) 452 of 9 September 2015]; or (ii) the applicant may, for serious reasons, be considered a danger to the national security or public order of the Member State, or the applicant has been forcibly expelled for serious reasons of public security or public order under national law.</i></p> <p><i>4. Where the Member State considers an application inadmissible or examines an application in accelerated procedure pursuant to paragraph 3, that Member State shall be considered the Member State responsible.</i></p> <p><i>5. The Member State which has examined an</i></p>	<p><i>Article 3. Mantener el texto original de Dublín III</i></p> <p>3. Any Member State shall retain the right to send an applicant to a safe third country, subject to the rules and safeguards laid down in Directive 2013/32/EU.</p>

application for international protection, including in the cases referred to in paragraph 3, shall be responsible for examining any further representations or a subsequent application of that applicant in accordance with Article 40, 41 and 42 of Directive 2013/32/EU, irrespective of whether the applicant has left or was removed from the territories of the Member States.

2. Obligaciones del solicitante de asilo (artículos 4 y 5 de la propuesta)

Esta propuesta introduce una disposición sobre las obligaciones de los solicitantes de asilo. El artículo 4 de la propuesta señala que:

- El solicitante de asilo deberá presentar una solicitud de protección internacional en el Estado miembro en el que haya entrado primero (artículo 4.1 de la propuesta);
- El solicitante de asilo deberá presentar lo antes posible, o como muy tarde en la entrevista prevista en el artículo 7, todos los elementos e informaciones pertinentes para determinar el Estado miembro responsable, y deberá cooperar con las autoridades competentes de los Estados miembros (artículo 4.2 de la propuesta);
- El demandante deberá respetar la decisión de traslado y ponerse a disposición de las autoridades para dicho fin (artículo 4.3 a) y b) de la propuesta).

El artículo 5 de la propuesta establece las consecuencias del incumplimiento de estas obligaciones. En resumen:

- Si un solicitante de asilo cumple con la obligación señalada en el artículo 4.1 de la propuesta, el Estado miembro responsable examinará la solicitud de acuerdo al procedimiento sumario (artículo 5.1 de la propuesta);
- El Estado miembro en el que esté presente el solicitante de asilo será el encargado de llevar a cabo el procedimiento para determinar el Estado miembro responsable, incluido cuando el solicitante abandone el territorio de ese Estado sin autorización o deje de estar a disposición de las autoridades competentes de ese Estado miembro (artículo 5.2 de la propuesta);
- Durante la tramitación de los procedimientos derivados del Reglamento, el solicitante no tendrá derecho a las condiciones de acogida previstas en los artículos 14 a 19 de la Directiva 2013/33/UE, salvo para las atenciones sanitarias de urgencia, en cualquier Estado miembro distinto de aquel en el que deba estar presente (artículo 5.3 de la propuesta);
- Las autoridades competentes tomarán en cuenta los elementos y las informaciones necesarias para determinar el Estado miembro responsable, solo en la medida que éstas hayan sido remitidas dentro del plazo señalado en el artículo 4.2 de la propuesta (artículo 5.4 de la propuesta).

Los artículos 4 y 5 de la propuesta han sido incluidos para prevenir los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo. Si un solicitante de asilo no presenta la solicitud de protección internacional en el Estado miembro de primera entrada, su solicitud de protección internacional se examinará por el procedimiento sumario. Como resultado, el solicitante de asilo quedará excluido de ciertos beneficios, como la atención sanitaria (excepto en casos de urgencia), la educación y el alojamiento. A CCBE le preocupa el hecho de que esto podría no solo causar problemas de orden público, sino también restringir severamente los derechos básicos de los solicitantes de asilo a refugio y una existencia digna. En concreto, CCBE destaca que la legislación de la UE sobre asilo debe interpretarse de manera que se respete plenamente la Convención de Ginebra de 1951 y otros tratados relevantes, y en pleno cumplimiento de los derechos fundamentales y los principios reconocidos por la Carta de

los Derechos Fundamentales de la UE¹¹ (vean entre otras las sentencias del TJUE *Salahadin Abdulla* y otros, *Bolbol*). CCBE considera que la propuesta de limitar el acceso a los derechos sociales no es compatible con la protección de los derechos humanos garantizados por la Convención de Ginebra de 1951 sobre los refugiados, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹². En este sentido, las disposiciones citadas de la propuesta resultan incompatibles con los valores comunes de los pueblos y Estados de la Unión, estando esta última “*fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad*”, situando “*a la persona en el centro de su actuación (...)*”.¹³

Además, estos cambios propuestos parecen contradecir la jurisprudencia del TJUE. En el asunto *CIMADE y GISTI*¹⁴, el TJUE determinó que los Estados miembros deben proporcionar las condiciones mínimas de acogida a los solicitantes de asilo desde el momento de recepción de la solicitud de asilo, incluso cuando se haya llamado para encargarse de la solicitud a otro Estado miembro que considere responsable de examinar la solicitud de asilo.

Del mismo modo, desde el punto de vista del TEDH, los solicitantes de asilo son personas vulnerables y, como tales, un “*grupo de población desfavorecido y vulnerable que necesita una protección especial*”. Por esta razón, el Tribunal de Estrasburgo concede una gran importancia a las necesidades de protección especial, para al menos cubrir las “*necesidades más básicas: alimentación, higiene y refugio*” (M.S.S., párrafo 254). El incumplimiento de estos principios mínimos crearía situaciones incompatibles con el respeto a la dignidad humana e implicaría un trato inadecuado, haciendo responsable al Estado por vulneración del artículo 3. Después de todo, debe señalarse que la protección derivada de esta disposición es absoluta.

Además, CCBE observa que esta propuesta parece ser incompatible con las constituciones de varios Estados miembros, que tienen garantizado el acceso a los derechos sociales.

Fundamentalmente, la propuesta no incluye una cláusula de exención separada para los casos en que los solicitantes de asilo no hayan sido capaces de solicitar protección internacional en el Estado miembro de primera entrada, debido a errores sistémicos en el procedimiento de asilo y en los servicios de acogida del Estado miembro. En esos casos, el solicitante de asilo puede ser sancionado por actos u omisiones que podrían derivar de circunstancias puramente objetivas y ser excluido de la protección por razones distintas a su propio comportamiento.

En vista de lo anterior, a CCBE le preocupa que las modificaciones propuestas establezcan sanciones severas que resulten desproporcionadas con el objetivo de la Comisión de prevenir movimientos secundarios dentro de la UE. Al mismo tiempo, la propuesta no parece tomar en consideración los factores reales del fracaso del sistema de Dublín en los últimos años. CCBE considera que las razones principales de la inviabilidad del sistema de Dublín son la falta de atractivo del sistema en sí para los solicitantes y las discrepancias a gran escala existentes entre los sistemas de asilo y acogida de los Estados miembros¹⁵. Las condiciones de recepción y el acceso a los derechos sociales son de suma importancia para los refugiados que llegan a las fronteras de Europa. Sin embargo, el estudio de los flujos migratorios y los procedimientos de asilo en Europa demuestra que los refugiados que huyen de la guerra y la persecución se guían más por las redes de tráfico para llegar a destinos en los que (creen que) podrán encontrar una acogida adecuada y unas condiciones de vida dignas. Los refugiados prefieren quedarse en Calais y en campamentos improvisados insalubres hasta conseguir

¹¹ Vean en particular el artículo 18 (derecho de asilo) que recoge *expressis verbis* el respeto por las normas y derechos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951 y en el Protocolo de 1967 sobre los refugiados.

¹² Constantin Hruschka, ‘Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission’ (EU Immigration and Asylum Law and Policy, 17 May 2016) <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/> (consultado el 9 de septiembre de 2016).

¹³ Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

¹⁴ Asunto C-179/11 CIMADE, GISTI c. Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration, 2012.

¹⁵ Francesco Maiani, The reform of the Dublin III Regulation, Study for the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2016, págs. 20-27 y sus referencias.

comprar su transporte a su país de destino; de ello se deduce que, en realidad, los movimientos secundarios no son la causa sino el resultado de un sistema fracasado.

Además, el establecimiento generalizado de procedimientos sumarios puede debilitar el derecho a un juicio justo y las garantías procesales inherentes, de acuerdo al artículo 6 del CEDH, especialmente en relación a los cortos plazos y las sanciones por incumplimiento, que podrían considerarse restricciones a la esencia del propio derecho.

Asimismo, CCBE considera que las medidas anteriores son, de hecho, innecesarias e inadecuadas para alcanzar los objetivos propuestos por la Comisión, y sugiere que se deberían aumentar los esfuerzos para facilitar la cooperación de los solicitantes y para poner en marcha medidas alternativas menos coercitivas, para garantizar que cumplan con el sistema.

En relación a la obligación que se busca establecer en conformidad al artículo 4.2 de la propuesta, de exigir a los solicitantes de asilo que presenten como muy tarde en la entrevista todos los elementos e informaciones relevantes para determinar el Estado miembro responsable, surge una obvia preocupación, en situaciones en las que los solicitantes no puedan acceder a esa información antes del momento de la entrevista, en especial en los procedimientos sumarios. CCBE considera que podrían surgir problemas en relación a este punto, especialmente con respecto a las categorías vulnerables de los solicitantes de asilo. En este sentido, de acuerdo al Manual de ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁶, hay principios y métodos para el establecimiento de los hechos y la aportación de pruebas. De acuerdo al principio general que también se aplica en el contexto de los procedimientos de asilo, la carga de la prueba incumbe al solicitante. Esto significa que, en general, es responsabilidad del solicitante presentar todas las pruebas relevantes para demostrar sus argumentos. No obstante, el Manual del ACNUR continúa así:

“Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla. La mayoría de las veces, una persona que huya de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal. Por consiguiente, aun cuando, en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sea posible probar. (...)”

Por lo tanto, el examinador debería valorar siempre la capacidad del solicitante para presentar la prueba solicitada, especialmente teniendo en cuenta el contexto general en que se encuentra el solicitante, es decir, la existencia o no de condiciones de acogida adecuadas, el acceso del solicitante a asesoramiento jurídico o de otro tipo necesario para el cumplimiento de sus obligaciones, y la carga emocional que en cierta medida es inherente a las circunstancias en que se encuentran muchos solicitantes de asilo. Aun así, un solicitante de asilo sin acceso a un alojamiento apropiado, privado de asistencia jurídica gratuita o de una interpretación adecuada, con acceso limitado o sin acceso a Internet, o detenido, podría decirse que tendrá verdaderas dificultades para cumplir con la obligación de aportar al examinador pruebas suficientes dentro de plazo de cara a establecer los hechos para la determinación del Estado miembro responsable, y posiblemente, para demostrar las circunstancias de su caso (por ejemplo, la prueba de los vínculos familiares en otro Estado miembro, para solicitar la reagrupación familiar).

La situación es especialmente preocupante en el caso de las personas extremadamente vulnerables, como los solicitantes que sufren un trauma u otros problemas mentales/emocionales que dificulten

¹⁶ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>, párrafos 195-223.

considerablemente su capacidad para actuar, decidir y, en definitiva, cumplir con sus obligaciones. Es evidente que el tratamiento de tales casos requiere de otros métodos de examen.

Consecuentemente, CCBE sugiere encarecidamente que la redacción propuesta debería se modificarse para introducir garantías procesales sólidas, como por ejemplo, el establecimiento de un plazo razonable para la presentación de las pruebas. En todo caso, como sugiere ACNUR, “*si el relato del solicitante parece verídico deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, el beneficio de la duda*”. En ausencia de lo anterior, el procedimiento podría no cumplir con los requisitos mínimos de un proceso equitativo garantizado por el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

<i>Redacción propuesta por la Comisión</i>	<i>Modificaciones propuestas por CCBE</i>
<p><i>Article 4</i></p> <p>2. <i>The applicant shall submit as soon as possible and at the latest during the interview pursuant to Article 7, all the elements and information relevant for determining the Member State responsible and cooperate with the competent authorities of the Member States.</i></p> <p>3. <i>The applicant shall:</i></p> <p class="list-item-l1">(a) <i>comply with a transfer decision notified to him or her in accordance with paragraphs 1 and 2 of Article 27 and point (b) of Article 38;</i></p> <p class="list-item-l1">(b) <i>be present and available to the competent authorities in the Member State of application, respectively in the Member State to which he or she is transferred.</i></p>	<p><i>Article 4</i></p> <p>2. <i>The applicant shall submit as soon as reasonably possible, all the elements and information relevant for determining the Member State responsible and cooperate with the competent authorities of the Member States. <u>In cases where the personal interview is omitted in accordance with Article 7, the elements and information needed should be submitted within a reasonable time from the date of the application for international protection. An extension of this deadline should be granted whenever it appears reasonable to do so having regard to the rights and interests involved and insofar as the applicant provides reasons justifying such an extension. The competent authorities shall take into account the elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the above time limits and, in every case, before the transfer of the applicant to the member State responsible.</u></i></p> <p>3. <i>The applicant shall</i></p> <p class="list-item-l1">(a) <i>comply with a transfer decision notified to him or her in accordance with paragraphs 1 and 2 of Article 27 and point (b) of Article 38;</i></p> <p class="list-item-l1">(b) <i>be present and available to the competent authorities in the Member State of application and also in the Member State to which he or she is transferred, <u>save that in no case shall an applicant be transferred to a Member State where the fundamental rights of the applicant cannot be assured.</u></i></p>

<p>Article 5</p> <p>3. The applicant shall not be entitled to the reception conditions set out in Articles 14 to 19 of Directive 2013/33/EU, with the exception of emergency health care, during the procedures under this Regulation in any Member State other than the one in which he or she is required to be present.</p> <p>4. The competent authorities shall take into account elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the deadline set out in Article 4(2).</p>	<p>Article 5</p> <p>3. The applicant shall not be entitled to the reception conditions set out in Articles 14 to 19 of Directive 2013/33/EU, with the exception of emergency health care, during the procedures under this Regulation in any Member State other than the one in which he or she is required to be present;</p> <p>4. The competent authorities shall take into account elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the deadline set out in Article 4(2) of the proposal and subject to the right to an effective remedy to be determined by a competent national court or tribunal.</p>
--	---

3. Menores no acompañados (artículo 8.2 y 8.4 de la propuesta)

La propuesta prevé nuevas reglas para determinar del Estado miembro responsable del examen de una solicitud presentada por un menor no acompañado. En caso de ausencia de miembros de la familia o parientes, el Estado miembro de primera solicitud será el responsable de examinar la solicitud de asilo, a menos que esto sea contrario al mejor interés del menor (artículos 8.4 y 10 de la propuesta). La nueva redacción priva a los menores no acompañados del derecho a un representante en caso de no encontrarse en el Estado miembro en el que están “obligados a estar presentes” (artículo 8.2 de la propuesta).

La Comisión parece presumir que el mejor interés del menor es ser devuelto al país de la primera solicitud cuando el menor no tenga familia en otro Estado miembro, salvo que se demuestre lo contrario. CCBE observa que esta presunción es en cierta medida contraria a la sentencia del TJUE en el asunto *M.A. y otros c. SSHD*.¹⁷ En esta sentencia, el TJUE determinó que en las situaciones en que un menor no acompañado sin miembros de su familia legalmente presentes en el territorio de un Estado miembro haya presentado solicitudes asilo en más de un Estado miembro, el Estado miembro en el que el menor esté presente tras haber presentado una solicitud de asilo deberá ser declarado responsable. En vista de este criterio, la Comisión ya había adoptado una propuesta para dar cumplimiento a *M.A. y otros c. SSHD*. A CCBE le preocupan los efectos negativos que tendría el nuevo procedimiento sobre los menores de edad, en especial en los aspectos psicológicos derivados de la incertidumbre, los retrasos y las posibles decisiones no deseadas. Como señala la sentencia mencionada, este grupo vulnerable de solicitantes requiere una mayor protección, y para ello, se deberían desalentar los movimientos secundarios, ya que no constituyen el mejor interés para el menor: de hecho, “*es conveniente (...) en principio, que los menores en cuestión no sean trasladados a otro Estado miembro*”.

También preocupa el hecho de que, a pesar del requisito legal de realizar una evaluación sobre el interés superior del menor antes de decidir sobre su traslado, en realidad no se otorgue prioridad al interés superior del menor en el marco de dicha evaluación. De hecho, el artículo 8.4 de la propuesta establece que el interés superior del menor será una consideración principal y no la consideración principal. Aunque en sentido estricto esta redacción pueda cumplir con el artículo 3.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño *strictu sensu*, está establecido que el propio proceso de evaluación sobre el traslado debe realizarse por personal que garantice que se

¹⁷ Asunto C-648/11, MA, BT y DA c. Secretary of State of the Home Department, 2013.

tendrá en cuenta el interés superior del menor. CCBE considera que el texto debería modificarse para garantizar que se protegerá realmente el interés superior del menor, y para establecer el principio de que en los casos en que exista una necesidad excepcional, no se trasladará al menor no acompañado.

La propuesta de privar a los menores no acompañados del derecho a un representante en caso de no encontrarse en el Estado miembro en el que están “obligados a estar presentes”, parece ir en contra de los principios establecidos por el Comité de la ONU para los Derechos del Niño, cuya Convención establece: “1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.” (artículo 12).

Además, la privación del derecho a un representante podría a su vez provocar la vulneración de otros derechos de los menores de acuerdo al Reglamento, como por ejemplo, el derecho de apelación establecido en el artículo 28 de la propuesta.

Por consiguiente, CCBE propone suprimir la enmienda planteada por la propuesta. Si el objetivo de la Comisión era permitir “el acceso rápido al procedimiento” para los menores no acompañados, CCBE propone como alternativa el establecimiento de un procedimiento sumario para acelerar el resultado de la decisión para este grupo vulnerable de solicitantes. En otras palabras, los procedimientos sumarios podrían emplearse positivamente para mejorar, en ciertas situaciones (es decir, para las personas más vulnerables), el cumplimiento de los principios europeos de derechos humanos.

Redacción propuesta por la Comisión	Modificaciones propuestas por CCBE
<p><i>Article 8</i></p> <p>2. Each Member States where an unaccompanied minor is obliged to be present shall ensure that a representative represents and/or assists the unaccompanied minor with respect to the relevant procedures provided for in this Regulation. The representative shall have the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration during the procedures carried out under this Regulation. Such representative shall have access to the content of the relevant documents in the applicant's file including the specific leaflet for unaccompanied minors.</p> <p><i>This paragraph shall be without prejudice to the relevant provisions in Article 25 of Directive 2013/32/EU.</i></p> <p>4. Before transferring an unaccompanied minor to the Member State responsible or, where applicable, to the Member State of allocation, the transferring Member State shall make sure that the Member State responsible or the Member State of allocation takes the measures referred to in Articles 14 and 24 of Directive</p>	<p><i>Article 8</i></p> <p>2. Each Member State where an unaccompanied minor is obliged to be present shall ensure that a representative represents and/or assists the unaccompanied minor with respect to <u>all</u> procedures provided for in this Regulation. The representative shall have the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration during the procedures carried out under this Regulation. Such representative shall have access to the content of the relevant documents in the applicant's file including the specific leaflet for unaccompanied minors.</p> <p><i>This paragraph shall be without prejudice to the relevant provisions in Article 25 of Directive 2013/32/EU.</i></p> <p>4. Before transferring an unaccompanied minor to the Member State responsible or, where applicable, to the Member State of allocation, the transferring Member State shall make sure that the Member State responsible or the Member State of allocation takes the measures referred to in Articles 14 and 24 of Directive</p>

<p>2013/33/EU and Article 25 of Directive 2013/32/EU without delay. Any decision to transfer an unaccompanied minor shall be preceded by an assessment of his/her best interests. The assessment shall be based on the factors listed in paragraph 3. The assessment shall be done swiftly by staff with the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration.</p>	<p>2013/33/EU and Article 25 of Directive 2013/32/EU without delay. Any decision to transfer an unaccompanied minor. The application and any other decision concerning unaccompanied minors shall be examined in prioritised procedure pursuant to Article 31(7) of Directive 2013/32/EU and shall be preceded by an assessment of his/her best interests. The assessment shall be based on the factors listed in paragraph 3. The assessment shall be done swiftly by staff with the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration.</p>
--	--

4. Facultad de apreciación (artículo 19 de la propuesta)

La Comisión propone restringir las actuales cláusulas de soberanía y humanitaria. Actualmente, la cláusula de soberanía permite a los Estados miembros decidir examinar una solicitud de protección internacional. Por otra parte, la cláusula humanitaria permite a los Estados miembros solicitar a otro Estado miembro que se haga cargo del solicitante, por razones familiares, culturales o humanitarias.

De acuerdo a la propuesta, los Estados miembros solo tendrán la posibilidad de examinar la solicitud de asilo o de solicitar a otro Estado miembro que lo haga, para reagrupar a los miembros de la familia. Por contra, el actual Reglamento de Dublín no establece condición alguna para la aplicación de las cláusulas de soberanía y humanitaria. Por tanto, hasta ahora estas cláusulas podían emplearse como una importante herramienta para prevenir vulneraciones de los derechos humanos derivadas de la aplicación del Reglamento de Dublín.

CCBE recomienda suprimir esta parte de la propuesta, ya que es incompatible con el CEDH y con la sentencia del TEDH en el asunto *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*. En cuanto a este último, el Tribunal determinó que existió una vulneración del Convenio, señalando que el gobierno belga podía haber empleado la cláusula de soberanía para que la legislación de la UE resultara compatible con las disposiciones del Convenio. La doctrina de esta sentencia fue confirmada por el Tribunal de Justicia de la UE en el asunto *N.S. c. Reino Unido*, en la que el Tribunal determinó que esta “*facultad de apreciación (...) forma parte integrante del sistema europeo común de asilo*” y que “*un Estado miembro que ejerce esta facultad de apreciación aplica el Derecho de la Unión*”. En otras palabras, se defendía una interpretación de esta cláusula que permitiera la protección de las personas vulnerables y las relaciones familiares, con el fin de superar las carencias de Dublín III.

Redacción propuesta por la Comisión	Modificaciones propuestas por CCBE
<p>Article 19</p> <p>1. By way of derogation from Article 3(1) and only as long as no Member State has been determined as responsible, each Member State may decide to examine an application for international protection lodged with it by a third-country national or a stateless person based on family grounds in relation to wider family not covered by Article 2(g), even if such</p>	<p>Article 19. Mantener el texto original de Dublín III</p> <p>1. Where a Member State issues a residence document to the applicant, the obligations specified in Article 18(1) shall be transferred to that Member State.</p> <p>2. The obligations specified in Article 18(1) shall cease where the Member State</p>

examination is not its responsibility under the criteria laid down in this Regulation. The Member State which decides to examine an application for international protection pursuant to this paragraph shall become the Member State responsible and shall assume the obligations associated with that responsibility. Where applicable, it shall inform, the Member State previously responsible, the Member State conducting a procedure for determining the Member State responsible or the Member State which has been requested to take charge of the applicant. The Member State which becomes responsible pursuant to this paragraph shall forthwith indicate it in Eurodac in accordance with Regulation [Proposal for a Regulation recasting Regulation (EU) No 603/2013] by adding the date when the decision to examine the application was taken.

2. The Member State in which an application for international protection is made and which is carrying out the process of determining the Member State responsible, may, at any time before a Member State responsible has been determined, request another Member State to take charge of an applicant in order to bring together any family relations, even where that other Member State is not responsible under the criteria laid down in Articles 10 to 13 and 18. The persons concerned must express their consent in writing. The request to take charge shall contain all the material in the possession of the requesting Member State to allow the requested Member State to assess the situation. The requested Member State shall carry out any necessary checks to examine the humanitarian grounds cited, and shall reply to the requesting Member State within one month of receipt. A reply refusing the request shall state the reasons on which the refusal is based. Where the requested Member State accepts the request, responsibility for examining the application shall be transferred to it.

responsible can establish, when requested to take charge or take back an applicant or another person as referred to in Article 18(1)(c) or (d), that the person concerned has left the territory of the Member States for at least three months, unless the person concerned is in possession of a valid residence document issued by the Member State responsible.

An application lodged after the period of absence referred to in the first subparagraph shall be regarded as a new application giving rise to a new procedure for determining the Member State responsible.

3. The obligations specified in Article 18(1)(c) and (d) shall cease where the Member State responsible can establish, when requested to take back an applicant or another person as referred to in Article 18(1)(c) or (d), that the person concerned has left the territory of the Member States in compliance with a return decision or removal order issued following the withdrawal or rejection of the application.

An application lodged after an effective removal has taken place shall be regarded as a new application giving rise to a new procedure for determining the Member State responsible.

5. Recursos (artículo 28 de la propuesta)

Por último, la Comisión propone adaptar las normas sobre recursos para “acelerar y armonizar considerablemente el proceso de apelación”. En consecuencia, a partir de ahora los recursos se limitarán a situaciones de riesgo de trato inhumano o degradante (artículo 3.2 de la propuesta), motivos familiares (artículos 10 y 13 de la propuesta) o razones de dependencia (artículo 18 de la propuesta). Además, los afectados solo dispondrán de un plazo de siete días para apelar, contados

desde la notificación de la resolución de traslado (artículo 28.2 de la propuesta). Hasta ahora, el recurso debía interponerse dentro de un plazo razonable. CCBE considera que el plazo de siete días es excesivamente corto. Si el afectado interpone el recurso, el traslado se suspenderá automáticamente (artículo 28.3 de la propuesta). Se debe destacar que se introduce un nuevo recurso para los casos en que no se ha adoptado ninguna resolución de traslado y el solicitante alega que un familiar, o en el caso de los menores un pariente, se encuentra legalmente en otro Estado miembro (artículo 28.5 de la propuesta).

Un plazo tan corto es contrario a los principios consagrados en el artículo 6 del CEDH, en especial el derecho de acceso a los tribunales, ya que la jurisprudencia del TEDH exige que el plazo sea tanto práctico como efectivo. Por ello, CCBE considera que el plazo que se establece debería, como mínimo, doblarse. Los Estados miembros deberían otorgar un plazo mínimo de 15 a 20 días a contar desde la notificación de la resolución de traslado, dentro del cual el afectado pudiera ejercer su derecho a un recurso efectivo, en conformidad al apartado 1. No obstante, el plazo de un mes (30 días) nos parece una opción más apropiada y factible.

La propuesta plantea otro problema: la situación en la que un menor no acompañado debe apelar una resolución de traslado en un plazo de 7 días y sin representante, por encontrarse en un Estado miembro distinto al que está “obligado a estar presente”, parece una vulneración de sus derechos fundamentales.

CCBE considera que la propuesta plantea serias dudas en cuanto a la legalidad de cualquier limitación a la apelación, a la luz del derecho a un recurso efectivo (artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículo 13 del CEDH) y los asuntos *Ghezelbash*¹⁸ y *Karim*¹⁹. Estas recientes sentencias se refieren al alcance del derecho a un recurso efectivo, según garantizan el considerando 19 y el artículo 27.1 del Reglamento de Dublín III. El TJUE estableció que, en el marco de una apelación frente a una resolución de traslado, un solicitante de asilo está facultado para alegar la incorrecta aplicación de alguno de los criterios para determinar la responsabilidad para examinar la solicitud prevista en el Capítulo III del Reglamento de Dublín. En consecuencia, CCBE propone modificar la redacción propuesta, según se indica a continuación.

<i>Redacción propuesta por la Comisión</i>	<i>Modificaciones propuestas por CCBE</i>
<p><i>Article 28</i></p> <p>2. Member States shall provide for a reasonable period of time 7 days after the notification of a transfer decision within which the person concerned may exercise his or her right to an effective remedy pursuant to paragraph 1.</p> <p>4. The scope of the effective remedy laid down in paragraph 1 shall be limited to an assessment of whether Articles 3(2) in relation to the existence of a risk of inhuman or degrading treatment or Articles 10 to 13 and 18 are infringed upon.</p>	<p><i>Article 28</i></p> <p>2. Member States shall provide for a period of 7 20 days after the notification of a transfer decision within which the person concerned may exercise his or her right to an effective remedy pursuant to paragraph 1. The term shall be extended to 30 days when the transfer decision concerns an unaccompanied minor.</p> <p>4. The scope of the effective remedy laid down in paragraph 1 shall be limited extended to an assessment of whether Articles 3(2) in relation to the existence of a risk of inhuman or degrading treatment or Articles 10 to 13 and 18 are infringed upon the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union are infringed upon.</p>

¹⁸ Caso C-63/15 *Mehrdad Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (2016).

¹⁹ Caso C-155/15 *Karim c. Migrationsverket* (2016).

