

DETERMINAREA STATULUI MEMBRU RESPONSABIL PENTRU EXAMINAREA UNEI CERERI DE PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ*

CATRINEL BRUMAR**

ABSTRACT

Determining the Member State responsible for examining an application for international protection from a national of a third country is based on the Dublin mechanism that defines a set of criteria allowing the identification within the Union State, to ensure that each such application will benefit from a thorough analysis and that there are no concurrent or subsequent multiple applications.

Keywords: international protection, the Dublin mechanism, responsible state, EURODAC, FRONTEX, EUROSUR

RÉSUMÉ

La détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale par un ressortissant d'un pays tiers est basée sur le mécanisme de Dublin définissant un ensemble de critères permettant l'identification au sein de l'État de l'Union, pour garantir que chaque demande bénéficiera d'un examen approfondi d'analyse et qu'il n'y a pas d'applications multiples simultanées ou ultérieures.

Mots-clés: protection internationale, le mécanisme de Dublin, l'État responsable, EURODAC, FRONTEX, EUROSUR

Considerații introductive. Mecanismul Dublin definește setul de criterii care permit, în interiorul Uniunii Europene, identificarea statului membru responsabil pentru examinarea unei cereri de protecție internațională prezentată de către un resortisant al unui stat terț, pentru a se asigura că fiecare asemenea cerere beneficiază de o analiză pe fond și că fiecare asemenea cerere nu va beneficia decât de o singură analiză a temeiniciei sale, în încercarea de a limita formularea de cereri multiple, concomitente sau subsecvente, introduse de aceeași persoană în mai multe state membre.

Pentru funcționarea mecanismului și evaluarea eficienței sale, se recurge cu necesitate la anumite instrumente: unele dintre ele sunt de sprijin ale mecanismului, cum este sistemul EURODAC, baza de date

dactiloscopică a Uniunii Europene, care sprijină demersurile de identificare a statului membru responsabil. Alte instrumente, respectiv cele statistice, oferă unele informații cu privire la eficiența mecanismului și respectarea în practica statelor a criteriilor de determinare a statului membru responsabil. Analiza lor permite anumite concluzii care se pot dovedi utile în cercetarea ulterioară.

În același timp, funcționarea mecanismului Dublin nu poate fi însă privită izolat de activitatea altor agenții ale Uniunii Europene sau altor sisteme create în interiorul organizației pentru a asigura un răspuns eficient și rapid la problemele de securitate care apar la granițele externe ale Uniunii. Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (FRONTEX), Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO) sau Sistemul European de Supraveghere a Frontierelor (EUROSUR), având în vedere domeniul în care activează, influențează modalitatea de funcționare și rezultatele mecanismului Dublin. De aceea, am considerat necesar ca înainte de a trece la etapa de listare clasificată a deficiențelor persistente, cercetarea să se aplece și asupra acestor influențe și informații.

I. Mecanismul Dublin și EURODAC. Scopul declarat al creării sistemului

* Ideile din acest studiu se regăsesc în lucrarea de cercetare postdoctorală din cadrul proiectului „Burse doctorale și postdoctorale pentru tineri cercetători în domeniile Științe politice, Științe administrative, Științele comunicării și sociologie”, integrat în domeniul major de intervenție 1.5. „Programe doctorale și post-doctorale în sprijinul cercetării”, contract POSDRU/159/1.5/S/134650. Ideile din acest studiu se regăsesc în lucrarea de cercetare postdoctorală din cadrul proiectului „Burse doctorale și postdoctorale pentru tineri cercetători în domeniile Științe politice, Științe administrative, Științele comunicării și sociologie”, integrat în domeniul major de intervenție 1.5. „Programe doctorale și post-doctorale în sprijinul cercetării”, contract POSDRU/159/1.5/S/134650.

** Cercetător științific.

„EURODAC”¹, a fost ca acesta să contribuie la determinarea statului membru responsabil, cu examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-un stat membru de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și, să faciliteze aplicarea mecanismului Dublin. EURODAC este o bază de date dactiloscopice, însoțită de elemente suplimentare de identificare ale persoanei, precum sexul, data și locul la care respectiva persoană a intrat pe teritoriul unui stat membru sau în care a solicitat protecție internațională, precum și o serie de date referitoare la autoritatea care a prelucrat respectivele date și le-a transmis unității centrale a EURODAC, care gestionează baza de date. Principala caracteristică a sistemului este aceea că punctul de acces național la sistem nu poate opera în mod autonom o căutare în sistem, el putând doar transmite date în vederea stocării, date care sunt comparate automat cu cele deja existente în sistem, însă în anumite limite și putând solicita efectuarea unei căutări în sistem.

Relevant pentru mecanismul Dublin este că EURODAC înregistrează datele solicitanților de protecție internațională care au depus o cerere în acest sens și le compară în mod automat cu datele dactiloscopice transmise de alt stat membru și deja înregistrate în sistemul central; această comparare permite statului membru să identifice primul stat solicitat în vederea acordării protecției internaționale și să activeze astfel mecanismul Dublin, identificând statul în care s-a depus prima cerere de protecție internațională. În același timp însă, EURODAC cuprinde și informații privind resortisanții statelor terțe care au pătruns ilegal pe teritoriul unui stat membru și au fost reținuți de

¹ Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „EURODAC” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor EURODAC în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (reformare).

autoritățile acestui stat. O comparare a acestor date cu informațiile ulterioare despre un solicitant de protecție internațională (singura comparare permisă de sistem) poate conduce la identificarea primului stat membru UE de acces al solicitantului și deci la transferul de responsabilitate pentru examinarea cererii acestuia.

În al treilea rând, EURODAC permite unui stat membru, pe al cărui teritoriu se află în resortisant al unui stat terț care nu poate indica statul membru în care a formulat prima cerere de protecție internațională, sau care nu a formulat o asemenea cerere dar se opune returnării sale, să clarifice dacă a existat o asemenea cerere de protecție. În ipoteza unui răspuns pozitiv, mecanismul Dublin va fi din nou activat.

Funcționarea sistemului EURODAC se bazează pe obligația, instituită în sarcina tuturor statelor membre, de a transmite datele solicitanților de protecție internațională pe teritoriul său sau ale persoanelor reținute pentru trecerea ilegală a frontierei sau pentru prezență ilegală către baza centrală de date; efectele din perspectiva mecanismului Dublin, sunt în sensul unei mai facile identificări a statului în care s-a formulat prima cerere de protecție sau care a fost primul stat de acces al individului în Uniune. Astfel, sistemul EURODAC combate în principal fenomenul de *asylum shopping* – ce descrie atitudinea unui solicitant de protecție care își alege, în funcție de anumite criterii, statul de azil sau refugiu care i se pare cel mai convenabil, dar și contribuie la responsabilizarea statelor membre în combaterea fenomenului migrației ilegale.

Sistemul EURODAC nu sprijină însă aplicarea altor criterii, deși situate ierarhic superior în lista criteriilor Dublin; astfel, sistemul, plecând de la compararea dactiloscopică, nu poate să ofere un răspuns cu privire la existența unei rude recunoscută ca beneficiar al protecției internaționale sau stabilită în mod legal pe teritoriul unui alt stat membru, după cum nu identifică statul membru care gestionează cererile de protecție ale membrilor de familie.

În acest mod, sistemul pare a contrazice ierarhia criteriilor stabilite în Regulamentul Dublin. Fără îndoială, respectarea datelor cu caracter personal și precauțiile față de stocarea

acestora justifică pe de o parte, reticența față de efectuarea de comparații parțiale pornind de la alte elemente decât cele dactiloscopice; de pe altă parte, limitarea sistemului EURODAC la tipurile de comparații dactiloscopice, prin excelență individuale, va favoriza cel puțin percepția, dacă nu realitatea, unei preferințe practice pentru identificarea statului responsabil ca fiind statul de primă intrare în Uniune sau statul unde deja există formulată o cerere de protecție. În aceste condiții, faptul că acele criterii care susțin reunificarea familială nu beneficiază de un instrument de suport, dar criteriile subsecvente au în sprijinul aplicării lor un asemenea instrument, poate contribui la consolidarea ideii potrivit cu care mecanismul Dublin nu are legătură cu partajarea de responsabilitate, ci cu simpla atribuire.

O analiză a datelor statistice comparative între numărul total de cereri de preluare a unui solicitant de azil pentru examinarea cererii sale și numărul solicitărilor de același tip întemeiate pe sistemul EURODAC, furnizate de EUROSTAT pentru anul 2013, indică faptul că există și cereri de preluare care nu au fost justificate doar prin identificarea primului stat solicitat sau a statului care a identificat individul pe teritoriul său. Inclusiv în cazul României, au existat cereri de preluare superioare ca număr cererilor întemeiate pe rezultatele comparațiilor EURODAC.

În același timp însă, peste jumătate din cererile de preluare sunt cereri întemeiate pe sistemul EURODAC, ceea ce confirmă aplicarea practică sporită a criteriilor Dublin legate de intrarea în Uniune și existența unei prime cereri de protecție.

II. Datele statistice și relevanța lor în aprecierea funcționării mecanismului Dublin.

După cum arătat în primul raport de cercetare, fără a inova de o manieră majoră, Regulamentul Dublin III a operat unele modificări considerate benefice în ierarhia criteriilor de determinare a statului membru responsabil, acordând o relevanță sporită acelor criterii care favorizau reunificarea familială și introducând o clauză de minimă solidaritate între statele membre, deși indirect, prin suspendarea transferurilor Dublin către statele membre ce se confruntau cu o situație de încălcare gravă a drepturilor omului prin depășirea capacităților de gestionare a

fenomenului de solicitare de protecție internațională.

Potrivit clauzelor sale finale (art. 49) Regulamentul Dublin III se aplică cererilor de protecție internațională prezentate începând din prima zi din a șasea lună următoare intrării sale în vigoare și de la acea dată, se aplică oricărei cereri de preluare sau de reprimire a solicitanților, indiferent de data la care cererea a fost prezentată. Astfel, relevante pentru a evidenția eventualele schimbări în determinarea statului membru responsabil sunt datele statistice disponibile pentru anul 2014.

Analiza lor nu oferă însă piste de cercetare suplimentară; majoritatea datelor referitoare la mecanismul Dublin nu sunt disponibile decât pentru anii anteriori. Analiza acestora indică că în reglementarea anterioară, recursul la criteriile referitoare la minorii neînsoțiți sau la motive familiale era net inferior recursului la criteriile privind prima intrare în Uniune; însă aceste date nu mai sunt nici actuale și nici nu pot confirma sau infirma caracterul eficient al modificărilor de reglementare.

Datele disponibile pentru anul 2014 arată că în Uniunea Europeană se află aprox. 650.000 de beneficiari sau solicitanți de protecție internațională, din care aprox. 16.000 au fost identificați ca fiind minori neînsoțiți. În mod evident, o asemenea statistică este insuficientă pentru a putea evalua, chiar preliminar, modul în care criteriile Dublin referitoare la minorii neînsoțiți au fost aplicate în anul 2014.

FRONTEX și EASO oferă și ele date statistice, însă privesc fenomenul azilului și în alte perspective, fie prin raportarea la fenomenul mai larg al migrației, fie pentru a sprijini o aplicare unitară a criteriilor de determinare a statutului de beneficiar de protecție internațională.

În aceste condiții, în absența unor date statistice suficient de detaliate, etapele ulterioare ale cercetării nu vor putea să confirme dacă criticile exprimate până la acest moment referitoare la mecanismul Dublin își mențin actualitatea sau au fost eliminate sau atenuate prin amendamentele de ordin legislativ deja introduse.

III. Influența activității altor entități și sisteme asupra mecanismului Dublin.

Mecanismul Dublin cuprinde, în ierarhia de

criterii, deși pe poziții inferioare în ultima reglementare, norme de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională ce iau în considerare prima intrare pe teritoriile statelor membre ale Uniunii, sub diverse forme: acordare a unui permis de ședere, emitere de viză, intrare ilegală.

Toate aceste concepte sunt legate de intrarea în spațiul Uniunii și de frontiere, iar ultimul dintre acestea, respectiv cel de intrare ilegală, dobândește o semnificație sporită atunci când se ia în discuție securizarea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii pentru a contracara fenomenul migrației ilegale.

Astfel, devine important de studiat modul în care activitatea Agenției FRONTEX influențează aplicarea mecanismului Dublin, respectiv modul în care activitatea Agenției EASO contribuie la întărirea capacității de reacție a statelor membre la o creștere a solicitărilor de protecție internațională.

III.1. FRONTEX și mecanismul Dublin.

Agenția FRONTEX a fost creată pentru a asigura coordonarea cooperării operaționale între statele membre în vederea întăririi securității la frontierele externe ale Uniunii. Din perspectiva mecanismului Dublin, relevant este în opinia noastră faptul că FRONTEX asigură coordonarea în două tipuri de operațiuni: cele derulate în zone contigue teritoriului Uniunii sau chiar în spații maritime ale statelor membre sau în marea liberă, respectiv cele derulate în spațiile maritime ale unor state terțe.

În privința primului tip de operațiuni, confruntată cu sosirea unor imigranți ilegali, mai ales în situații de urgență sau pericol, FRONTEX asigură și operațiuni de salvare pe mare, protejând astfel viețile resortisanților statelor terțe care încearcă să pătrundă în teritoriul unui stat membru. În pofida publicității negative de care a beneficiat, fiind portretizată dreptul brațul nemilos al Uniunii care respinge indivizi aflați în situații grave, derularea de operațiuni FRONTEX a diminuat numărul migranților respinși în marea liberă, contribuind astfel, indirect, la oferirea către aceștia a unei posibilități de formulare a unei cereri de protecție internațională².

² Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Doc. 13161 din 8 aprilie 2013 – FRONTEX, responsabilități în protecția drepturilor omului, care citează un raport FRA din 2011.

Desfășurarea unei operațiuni FRONTEX sporește astfel șansele de salvare a persoanelor aflate în situație de urgență pe mare și, dincolo de migrații ilegali, oferă celor în nevoie de protecție internațională o oportunitate de prezentare a cererii lor, deși ofițerii operațiunii, dacă nu fac parte din forțele statului membru care a solicitat sau găzduiește respectiva operațiune, nu pot primi asemenea solicitări.

În mod evident, gestionarea acestor cereri va reveni statului membru de primă intrare în Uniune, ceea ce contribuie tot la aplicarea criteriilor referitoare la prim acces în Uniune din setul Dublin.

Cel de-al doilea tip de operațiuni FRONTEX este mai controversat, întrucât presupune, în cooperare cu state terțe, blocarea migrației ilegale la origine, în statele de unde se organizează transportul pentru cei ce încearcă să ajungă pe teritoriul unui stat membru al Uniunii. Aceste operațiuni contribuie la diminuarea aplicării criteriului statului de primă intrare și sunt în mod deosebit interesante pentru statele ce au responsabilitatea frontierelor externe, în special sud-estice, ale statelor membre ale organizației. Acest efect asupra criteriilor Dublin nu trebuie nici exacerbat însă nici ignorat, mai ales în contextul în care alte sisteme favorizează aplicarea regulilor referitoare la atribuirea responsabilității pentru examinarea unei cereri de protecție statului de prim acces în Uniune.

III.2. EASO și mecanismul Dublin. Biroul European de Sprijin pentru Azil este o agenție a Uniunii Europene³, înființată în vederea intensificării cooperării practice pe probleme de azil și a sprijinirii statelor membre în îndeplinirea obligațiilor ce le revin, la nivel european și internațional, de a oferi protecție persoanelor aflate în nevoie.

EASO acționează ca centru de expertiză în materie de azil și oferă sprijin statelor membre ale căror sisteme de azil și de primire se confruntă cu presiuni deosebite pentru a putea fie prin redimensionarea infrastructurii, fie prin sprijin de urgență sau special, deci limitat în timp, să poată gestiona eficient fenomenul protecției internaționale. EASO oferă și ajutor pentru relocarea beneficiarilor de protecție internațională, însă această componentă a

³ Înființată în temeiul Regulamentului (UE) nr. 439/2010 al Parlamentului European și al Consiliului.

activității sale este mai degrabă secundară, dat fiind că depinde de cooperarea celorlalte state membre.

Activitatea EASO de sprijin și expertiză contribuie în mod cert la consolidarea capacității unui stat de a gestiona solicitările de protecție internațională, însă tribut ar logicii transfer de responsabilitate și nu de partajare a acesteia, în măsura în care Agenția este limitată în obiectivul său la a se asigura, cu instrumentele de care dispune, că toate statele membre aplică de o manieră unitară criteriile de determinare a nevoii de protecție internațională și criteriile Dublin. În acest mod, cum experiența Uniunii indică o manifestare accentuată a unor situații de criză în tratarea cererilor de protecție internațională în statele de primă intrare, activitatea sa reprezintă un paliativ pentru acestea și nu o modificare de aplicare a criteriilor Dublin.

În acest mod, se poate considera că și activitatea EASO oferă valențe mai puternice tot criteriilor de determinare a statului responsabil prin referire la prima cerere depusă sau la intrarea pe teritoriul statelor membre ale Uniunii.

III.3. EUROSUR și mecanismul Dublin.

Sistemul de supraveghere a frontierelor europene (EUROSUR) reprezintă un cadru comun pentru schimbul de informații și pentru cooperarea între statele membre și FRONTEX în vederea îmbunătățirii conștientizării situației și a creșterii capacității de reacție la frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii („frontierele externe”) în scopul detectării, prevenirii și combaterii imigrației ilegale și a criminalității transfrontaliere și contribuind la asigurarea protecției și salvarea vieților migranților și a fost reglementat prin Regulamentul nr. 1052/2013.

Instrument la dispoziția FRONTEX, EUROSUR își propune crearea la nivel european, pornind de la evaluările la nivel național, a unei baze de date în timp aproape real (near-real) care să ofere informații despre

potențiale situații de risc la frontierele externe, de o manieră nu doar cantitativă ci și calitativă, raportat la istoricul de risc al respectivei zone. Scopul este acela de a optimiza reacția statelor membre și a FRONTEX, pentru a proteja indivizii în situație de urgență, dar și pentru a putea, având informații la nivelul întregii Uniuni, să identifice mult mai repede schimbări de trasee, în special în contextul migrației ilegale.

Din perspectiva mecanismului Dublin, implementarea EUROSUR va accentua efectele deja evidente ale operațiunilor FRONTEX, contribuind cel mai probabil la creșterea numărului de cereri de protecție în statele cu frontiere externe, ca state de primă intrare.

Concluzii. Mecanismul Dublin nu operează, în mod cert, izolat. Activitatea altor agenții ale Uniunii, precum și dezvoltarea unor sisteme de cooperare și schimb de informații, au ca efect poziționarea în prim plan a acelor criterii din mecanism care se referă la intrarea pe teritoriul unui stat membru sau formularea unei prime cereri într-un prim stat al Uniunii.

În acest mod, accentul este deplasat către norme de atribuire a responsabilității pentru examinarea unei cereri de protecție internațională care au, în ierarhia criteriilor Dublin, o poziție ierarhic inferioară și alimentează criticile aduse mecanismului tocmai pentru că nu realizează o partajare de responsabilitate.

Experiența la frontierele externe nu poate fi negată, iar aceasta indică ca cel mai frecvent utilizat criteriu Dublin criteriul statului de primă intrare; activitatea agențiilor menționate mai sus nu alterează în mod cert realitatea, dar creează o percepție de exacerbare a folosirii acestui criteriu. Această percepție, cumulată cu absența unor date statistice care să reechilibreze nu numai aplicarea ierarhică a criteriilor dar și densitatea cererilor de protecție în diverse state membre vor alimenta și în continuare o nevoie de revizuire a mecanismului Dublin.