

# IMIGRAREA ȘI INTEGRAREA MIGRANȚILOR. STATUL MEMBRU RESPONSABIL PENTRU EXAMINAREA UNEI CERERI DE PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ ȘI ACCESUL EFECTIV LA O PROCEDURĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ\*

CATRINEL BRUMAR\*\*

## ABSTRACT:

The Dublin Mechanism III (Regulation 604/2013 of the European Parliament and of the Council, which replaced with some amendments the previous mechanism Dublin II) contributes to the recognition of the right of access to asylum procedures in the EU and responds, by this contribution, to two requirements: Each applicant is entitled to asylum procedures in the EU and each applicant is entitled to a single asylum procedure.

Such a mechanism to ensure the implementation of these requirements makes use of two instruments: the concept of a responsible state for examining an application for international protection and the hierarchical identification criteria of this state.

The implementation of the Dublin mechanism is based on the presumption that in the course of the asylum procedure, the fundamental rights are respected in all 28 European Union member states.

However, the simple character of the presumption recognized by European case law indicates some construction deficiencies of the mechanism which until now have been only partially corrected by reforming regulation.

**Keywords:** immigration, asylum, border control, integration of migrants, international protection, access to asylum procedures, the State responsible.

## RÉSUMÉ:

Le Mécanisme Dublin III (règlement 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, qui a remplacé avec quelques modifications le mécanisme précédente Dublin II) contribue à la reconnaissance du droit d'accès aux procédures d'asile dans l'UE et répond, par cette contribution, à deux exigences: Chaque candidat a droit aux procédures d'asile dans l'UE et chaque candidat a droit à une procédure d'asile unique.

Un tel mécanisme pour assurer la mise en œuvre de ces exigences fait usage de deux instruments: le concept d'un État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale et les critères d'identification hiérarchiques de cet état.

La mise en œuvre du mécanisme de Dublin est basée sur la présomption que dans le cadre de la procédure d'asile, les droits fondamentaux sont respectés dans tous les 28 États membres de l'Union européenne.

Cependant, le caractère simple de la présomption reconnue par la jurisprudence européenne indique certains défauts de construction du mécanisme qui jusqu'à présent ont été que partiellement corrigée par la réforme de la réglementation.

**Mots-clés:** immigration, asile, contrôle des frontières, l'intégration des migrants, la protection internationale, l'accès aux procédures d'asile, l'État responsable.

## Crearea unui sistem european de azil.

Dreptul Uniunii Europene, așa cum s-a consolidat prin adoptarea celei de-a doua generații de reglementări de drept derivat, pe baza principiilor aprobate de Consiliul European de la Tampere, a realizat, la nivel legislativ, confirmarea sistemului european comun de azil (SECA), întemeiat pe aplicarea integrală și globală a Convenției de la Geneva și pe obligațiile care rezultă din instrumentele privind drepturile omului.

Potrivit Tratatului de instituire a Comunității Europene, așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam, s-a transferat în domeniul de

competență al Comunităților realizarea acestui regim comun european în domeniul azilului. Semnificația acestui demers, devenit absolut necesar după realizarea Pieței Comune și eliminarea frontierelor între statele membre, a fost clarificată de Consiliul European reunit la Tampere, în 15-16 octombrie 1999, care a stabilit coordonatele de elaborare pentru a asigura crearea acestui regim comun: determinarea statului responsabil pentru examinarea fiecărei cereri de azil, stabilirea de standarde comune pentru procedura de examinare a cererii și de norme minimale pentru tratarea solicitanților de azil și de acordare a statutului de refugiat<sup>1</sup>.

Lista de măsuri trebuie înțeleasă în contextul mai larg descris de Consiliul European. Astfel,

\*Lucrarea de cercetare postdoctorală în 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.

<sup>1</sup>A se vedea H. Battjes, *The Common European Asylum System: The First Stage*, în J.-Y. Carlier, Ph. de Bruycker (dir.), *Actualité du droit européen de l'immigration et de l'asile*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 33-35.

potrivit Concluziilor Președinției<sup>2</sup>, date publicității urmare Consiliului European din 15-16 octombrie 1999, Uniunea Europeană avea nevoie de o abordare cuprinzătoare cu privire la migrație pentru a acoperi chestiunile politice, de drepturile omului și referitoare la dezvoltare în țările de origine și de tranzit. În consecință, în politica comună a Uniunii chestiunile de imigrație și azil, care sunt distincte, trebuie tratate în mod interdependent, pentru o gestionare mai eficientă a fluxului imigrației, în cooperare strânsă cu țările de origine și de tranzit, inclusiv prin furnizarea de asistență în vederea promovării întoarcerii voluntare a celor care au solicitat inițial azil în cadrul Uniunii. Concluziile continuă reafirmând, în materia azilului, importanța pe care Uniunea și statele sale membre o acordă respectului absolut pentru dreptul de a căuta azil, precum și faptul că dezvoltarea Sistemului European Comun de Azil trebuie să se fundamenteze pe aplicarea deplină a Convenției de la Geneva din 1951, pentru ca nimeni să nu poate fi returnat într-un loc unde poate fi persecutat.

Descriind etapele de dezvoltare a Sistemului European Comun de Azil, Concluziile de la Tampere în paragraful 14 identifică două faze: cea pe termen scurt, caracterizată într-un mod global prin sintagmele „standarde minime comune” și „apropiere” și cea pe termen mediu spre lung, care ar urma să genereze ca rezultat o procedură de azil comună, cu un standard uniform pentru persoanele cărora li se acordă azil. Un element adițional era reprezentat de adoptarea unui statut de protecție temporară în caz de aflux masiv.

Concluziile Președinției Consiliului European de la Sevilla, derulat în 21-22 iunie 2002, care tratează chestiunile migrației și azilului în aceeași idee de interdependență, subliniază conformitatea politicii în domeniul azilului cu convențiile internaționale, punând-o însă în balanță cu necesitatea dezvoltării unei acțiuni ferme pentru combaterea imigrației ilegale și a traficului de persoane.

Un element suplimentar important l-a reprezentat și adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană, care în articolul său 18 include dreptul de azil, în Titlul

<sup>2</sup> Disponibile pe adresa electronică [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm), consultate ultima oară la 29 iulie 2012.

II dedicat „Libertăților”: „Dreptul de azil este garantat cu respectarea normelor prevăzute de Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 și de Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților și în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană și cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumite în continuare „tratatele”).”

În acest context se dezvoltă reglementarea Uniunii Europene în materia azilului; dincolo de reafirmarea constantă a respectării și aplicării depline a Convenției de la Geneva, comunicările ulterioare ale Comisiei, dar și cele două programe – Haga, privind întărirea libertății, securității și justiției în Uniune și Stockholm, pentru o societate deschisă și sigură în slujba și pentru protecția cetățenilor, se preocupă prioritar de asigurarea nevoilor refugiaților cât mai aproape de locul lor de origine și de asigurarea unei intrări ordonate și controlate în Uniune a acestora, pentru a preveni, pe de o parte migrația ilegală și pe de altă parte, abuzul de procedură, conturându-se tot mai puternic ideea de cooperare în exterior pentru o bună gestiune a sistemului în interior.

În urmărirea planului de realizare a acestui regim comun european în domeniul azilului au fost adoptate într-o primă etapă reglementările unionale de apropiere și creare de standarde minimale comune pe cele patru aspecte:

- stabilirea criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe, prin Regulamentul nr. 343/2003, cunoscut și sub denumirea de „Dublin II”<sup>3</sup>

- stabilirea de norme minimale pentru primirea solicitanților de azil în statele membre, prin Directiva 2003/9/CE<sup>4</sup>

- stabilirea standardelor minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau

<sup>3</sup> Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe, publicat în JO nr. L 50 din 25 februarie 2003.

<sup>4</sup> Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 referitoare la normele minimale pentru primirea solicitanților de azil în statele membre, publicată în JO nr. 31 din 6 februarie 2003.

apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate, prin Directiva 2004/83/CE<sup>5</sup> și

stabilirea de norme minimale privind procedura de acordare și de retragere a statutului de refugiat în statele membre, prin Directiva 2005/85/CE<sup>6</sup>.

De asemenea, pentru reglementarea protecției temporare, a fost adoptată Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri<sup>7</sup>.

După adoptarea legislației inițiale, destinată etapei de apropiere a standardelor, este adoptat Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona, la 13 decembrie 2007. Potrivit Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, articolul 78 indică faptul că Uniunea dezvoltă o politică comună în domeniul azilului, al protecției subsidiare și al protecției temporare, cu scopul de a oferi un statut corespunzător oricărui resortisant dintr-un stat terț care are nevoie de protecție internațională și de a asigura principiul nereturnării. În conformitate cu alineatul 2 al articolului, regimul unitar de azil este instituit în favoarea resortisanților țărilor terțe, valabil în toată Uniunea, regimul unitar de protecție subsidiară este destinat resortisanților țărilor terțe care, fără să obțină azil european, au nevoie de protecție internațională, iar sistemul

<sup>5</sup> Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate, publicată în JO nr. L 304 din 30 septembrie 2004.

<sup>6</sup> Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 referitoare la normele minimale privind procedura de acordare și de retragere a statutului de refugiat în statele membre, publicată în JO nr. 326 din 13 decembrie 2005.

<sup>7</sup> Publicată în JO nr. L 212 din 7 august 2001.

comun de protecție temporară vizează persoanele strămutate în cazul unui aflux masiv<sup>8</sup>.

După cum menționam, această primă etapă avea o finalitate redusă în timp, scopul fiind acela de a atinge un regim european cu o procedură comună de azil și un statut uniform pentru beneficiarii de protecție internațională. Astfel, începând cu anul 2008, actele normative inițial adoptate au fost deja abrogate pentru a fi înlocuite cu o legislație mai avansată.

Directiva 2004/83/CE a Consiliului a fost abrogată prin Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate a fost deja adoptată<sup>9</sup>; Regulamentul nr. 343/2003 a fost înlocuit de Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid (Reformare)<sup>10</sup>, cunoscut sub denumirea *Dublin III*, Directiva 2005/85/CE a fost înlocuită de Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind procedurile comune de acordare și retragere a statutului de protecție internațională (Reformare)<sup>11</sup>, iar Directiva 2003/9/CE a fost înlocuită de Directiva 2013/33/UE a Parlamentului european și a Consiliului de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (Reformare)<sup>12</sup>.

**Determinarea statului membru responsabil pentru examinarea unei cereri de protecție internațională: de la Convenția de la Dublin la Regulamentul Dublin III.** După cum am arătat mai sus, crearea unui regim

<sup>8</sup> A se vedea **Irina Moroianu Zlătescu**, *Migration and Law*, IRDO, București, 2014, p. 5 și urm.

<sup>9</sup> Publicată în JO nr. L 337 din 20 decembrie 2011.

<sup>10</sup> Publicat în JOCE nr. 180 din 29 iunie 2013.

<sup>11</sup> Publicată în JOCE nr. 180 din 29 iunie 2013.

<sup>12</sup> Publicată în JOCE nr. 180 din 29 iunie 2013.

comun european de azil implică adoptarea unui cadru legislativ unitar pe trei dimensiuni: asigurarea examinării cererii de azil, standarde comune ale examenului procedurii și un tratament corespunzător pentru solicitanții de azil în timpul examinării cererii lor. Cea dintâi dintre aceste dimensiuni, și anume asigurarea unui examen al cererii de azil, a beneficiat prima de preocuparea statelor membre ale Comunității Europene; după reglementarea inițială prin Convenția de la Dublin referitoare la determinarea statului responsabil de examenul unei cereri de azil prezentate într-unul din statele membre ale Comunităților Europene, semnată la Dublin la 15 iunie 1990 și intrată în vigoare la 1 septembrie 1997<sup>13</sup>, a făcut obiectul unui act de drept derivat al Comunității Europene, respectiv Regulamentul nr. 343/2003 din 18 februarie 2003, cunoscut și sub denumirea de „Dublin II”.

**De la reglementarea convențională la exercitarea competențelor legislative comunitare.** Convenția de la Dublin s-a înscris în preocuparea statelor membre de a armoniza politicile și dreptul azilului în Europa. Opțiunea de la acel moment a statelor membre pentru un instrument convențional se explică prin aceea că, la data încheierii sale, în sfera competențelor comunitare nu intra domeniul azilului și al regimului vizelor – prin care să se asigure pe de o parte fiecărui solicitant de azil că cererea va fi examinată în cel puțin un stat membru, iar pe de altă parte, să se stabilească în mod clar statul membru responsabil de examinarea acestei cereri, și pe cale de consecință statul răspunzător de menținerea unei situații de imigrare ilegală prin întârzierea sau tolerarea pe teritoriul său a unor resortisanți ai unor state terțe cu situație neconformă reglementărilor naționale<sup>14</sup>.

În contextul adoptării Tratatului de la

<sup>13</sup> Convenția a fost publicată în JOCE nr. 254 din 19 august 1997.

<sup>14</sup> Astfel prin Tratatul de la Roma (1958) politicile naționale de imigrare constituiau doar o componentă a cooperării între statele membre. Este adevărat că prin Actul Unic European (1987) se poate considera că s-a inițiat deja procesul de armonizare legislativă în acest domeniu, ca o consecință directă a suprimării controlului frontierelor între statele membre și realizării treptate a deplinei libertăți de circulație a cetățenilor acestor state; totuși, la acel moment realizarea unei politici comune în materie de azil nu era posibilă decât prin cooperare interguvernamentală.

Amsterdam, Consiliul European reunit la Tampere în perioada 15-16 octombrie 1999 a decis crearea unui regim comun european în materia azilului. Astfel, în conformitate cu prevederile Capitolului IV al Tratatului de la Amsterdam, politicile naționale referitoare la imigrare, azil ca și toate celelalte măsuri privind libera circulație a persoanelor deveneau subordonate actelor comunitare, adoptate în conformitate cu articolul 249 al Tratatului. Prin aceste inovații, Comunitatea a dobândit competențe de reglementare în domeniul formulării unei politici comune privitoare la azil și imigrare, iar în exercitarea acestor competențe, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul „Dublin II”.

O primă observație preliminară asupra conținutului celor două instrumente – convențional și de drept comunitar – remarcă multiplele elemente comune acestora. Cu excepția schimbării bazei legale, modificările aduse de „Dublin II” nu afectează fundamental structura de bază creată prin Convenția de la Dublin. Astfel, dacă reglementarea cunoscută și sub numele de „Dublin I” avea o sursă convențională – un acord între statele membre -, regulamentul reprezintă un izvor derivat de drept comunitar, care se bucură de aplicabilitate imediată și directă și se aplică prioritar față de orice alt act normativ sau din care ar rezulta pentru un stat membru vreo obligație.

Fără a renunța la principiile stabilite de Convenția de la Dublin, în special ideea că orice solicitant de azil în Uniunea Europeană va beneficia de examenul cererii sale de către un stat membru al Uniunii Europene, reglementarea comunitară reflectă schimbarea operată prin modificarea conținutului în Tratatul de la Amsterdam, întrucât, consideră instituțiile comunitare, prin crearea unui spațiu de libertate, securitate și justiție, în care libertatea de circulație a persoanelor este garantată prin dispozițiile tratatelor institutive, fiecare stat membru poartă răspunderea față de toate celelalte state membre pentru acțiunile sale și modul în care reglementează intrarea și sejurul persoanelor provenind din state terțe și trebuie să își asume consecințele care pot rezulta dintr-o anumită reglementare în conformitate cu spiritul de solidaritate și cooperare care caracterizează raporturile statelor membre în Uniune.

Potrivit Convenției din 1990, pentru a evita

ca un solicitant de azil să nu aștepte o perioadă nerezonabilă decizia asupra cererii sale, dar și pentru a garanta că niciun solicitant nu va fi retrimis succesiv dintr-un stat membru în altul fără ca unul dintre aceste state să se recunoască competent să o examineze, s-a considerat necesară instituirea unui set de criterii de determinare a statului responsabil. Obiectivul atât de generos exprimat prin preocuparea ca orice solicitant de azil să beneficieze de un examen al cererii sale de o manieră substanțială și rapidă este prezent în preambulul Convenției, dar și în articolul său 2, potrivit cu care statele membre părți se angajează ca orice solicitant de azil să beneficieze de acest examen. Celălalt obiectiv, deși nu este introdus din preambul, apare de asemenea clar în articolul 2 – un singur stat membru va proceda la examinarea respectivei cereri, pentru a elimina fenomenul de *asylum shopping* și a consolida astfel eficiența sistemului, iar acel stat responsabil va fi identificat pe baza criteriilor de determinare, aplicate în ordinea în care sunt prezentate în Convenție, altfel spus ierarhizate pentru a evita atât conflicte negative cât și pozitive de competență.

Criteriile, în ordinea prezentării, pot fi grupate în două mari categorii: criterii care vizează menținerea sau refacerea unității familiale și criterii care valorifică responsabilitatea statului membru în pătrunderea pe teritoriul comun sau acceptarea prezenței respectivului solicitant pe teritoriul comun al statelor membre părți. Alături de aceste categorii, regăsim clauza tip plasă de siguranță și cele două clauze discreționare – clauza de suveranitate și clauza umanitară, care permit unui stat să își asume, chiar dacă nu este determinat ca fiind statul membru responsabil, examenul unei cereri de azil.

Prima categorie de criterii vizează tratarea unei cereri de azil formulate de un solicitant de către statul în care acesta are un membru de familie, care este deja recunoscut ca refugiat de către acel stat și unde membrul de familie își are reședința legală; aplicarea criteriului, care asigură unitatea de practică – cererea de azil va fi tratată de aceleași autorități care au evaluat și cererea admisă a membrului de familie, în condițiile în care de cele mai multe ori circumstanțele care au determinat refugiul unui membru de familie rămân valabile și pentru

situația solicitantului ulterior, este dublu limitată – pe de o parte de interpretarea restrictivă dată noțiunii de membru de familie, care nu poate fi decât soțul sau copilul minor necăsătorit al solicitantului de azil sau mama sau tatăl solicitantului, dacă acesta este un minor necăsătorit, pe de altă parte de consimțământul ambelor persoane în cauză, atât solicitantul de azil cât și membrul de familie.

Cea de-a doua categorie de criterii, care intervine dacă prima categorie nu își găsește aplicabilitatea, are în vedere, arătam, valorificarea responsabilității unui stat membru care a emis un permis de ședere sau o viză în favoarea solicitantului de azil, a permis trecerea ilegală a frontierelor sale de către solicitant sau a permis șederea acestuia pe teritoriul său cel puțin 6 luni înaintea formulării cererii de azil, statul membru responsabil de controlul intrării străinilor pe teritoriul statelor membre sau statul membru unde solicitantul a formulat cererea de azil, după ce a străbătut teritoriul unui alt stat membru, dacă pentru pătrunderea pe teritoriul ambelor state solicitantul era exonerat de obținerea unei vize, în final statul membru în al cărui aeroport străinul a solicitat azil în timpul tranzitului.

Criteriul care permite ca o cerere de azil, ce nu poate fi alocată potrivit criteriilor de mai sus, să nu rămână neexaminată, și pe care l-am intitulat plasa de siguranță, prevede că este responsabil primul stat membru în care străinul formulează cererea de azil.

Este de remarcat că în economia acestei prime reglementări de determinare a statului membru responsabil, cea mai mare importanță o au criteriile referitoare la accesul pe teritoriu și tolerarea pe teritoriu de către un stat membru; criteriile privind unitatea familială au o aplicabilitate limitată din cauza ipotezei lor, care vizează doar situații în care un membru de familie în viziunea restrânsă a Convenției este deja recunoscut ca refugiat în alt stat membru.

Pentru a atenua absența unei preocupări mai marcate pentru a asigura identificarea unui stat membru cu care solicitantul de azil să aibă măcar minime legături, Convenția permite, prin clauza de suveranitate, ca un stat membru să aibă dreptul să examineze o cerere de azil chiar dacă acest examen nu intră în responsabilitatea sa potrivit criteriilor de determinare și dacă solicitantul acceptă această preluare a

examenului cererii sale. Retrospectiv, s-a afirmat că aplicarea clauzei de suveranitate viza situații umanitare și de compasiune, însă cel puțin în reglementarea convențională, era reglementată și o clauză umanitară, potrivit cu care pentru motive umanitare, întemeiate mai ales pe rațiuni familiale sau culturale, orice stat membru parte putea examina o cerere de azil în afara stabilirii responsabilității sale pentru această analiză, de asemenea cu consimțământul persoanei în cauză. Din acest motiv, apreciem, doar cu o valoare istorică, faptul că pentru a nu se suprapune cu clauza umanitară, rațiunile de introducere a clauzei de suveranitate trebuia să fie diferite și aveau în vedere motive de ordin politic sau salvagardarea unei minime libertăți de apreciere cu privire la modul în care celelalte state membre părți la Convenție își îndeplineau obligațiile în temeiul Convenției de la Geneva privind statutul refugiaților din 21 iulie 1951.

Tot cu valoarea retrospectivă, este aproape îngrijorător cum redactorii Convenției nu au acordat o importanță sporită situației solicitanților de azil minori, al căror interes superior este ignorat de reglementare, deși Convenția Națiunilor unite privind drepturile copilului fusese deja adoptată la momentul elaborării textului.

Convenția, deși elaborată în 1990, a intrat în vigoare târziu și nu a beneficiat de o lungă existență, fiind relativ rapid înlocuită cu Regulamentul nr. 343/2003, Dublin II. Din aceste considerente, am ales să nu examinez separat pentru instrumentul convențional criticile formulate, ci să le evaluez mai cu seamă pe cele formulate după intrarea în vigoare a Regulamentului Dublin II. Un alt motiv pentru acest demers îl constituie și reluarea nucleului de reglementare referitor la criteriile elaborate în Convenție de Regulament.

Regulamentul Dublin II confirmă încă din preambul dorința Consiliului de a menține principiile pe care s-a fundamentat Convenția din 1990. Nu este astfel surprinzător că setul de criterii nu a suferit o reformă, ci doar o îmbunătățire și unele precizări; poate fi însă surprinzător faptul că dispozițiile discreționare care completează setul de criterii și-au văzut, prin detalierea manierei de aplicare, cel puțin la nivel teoretic, restrânsă aplicabilitatea.

Regulamentul operează tot cu un set de criterii ierarhizate, aplicabile în ordinea

enumerării lor; numărul de categorii crește însă la trei, înaintea unității familiale și responsabilitatea pentru pătrunderea solicitantului pe teritoriul Uniunii intervenind protecția minorilor neînsoțiți.

Astfel, în prima categorie, care dă expresie protecției minorilor neînsoțiți, regăsim două criterii de determinare a statului responsabil, primul fiind statul membru unde un membru al familiei minorului își are reședința în mod legal, în absența unui membru de familie, statul responsabil fiind cel în care minorul și-a prezentat cererea de azil. Pentru conservarea unității familiale, dacă solicitantul de azil are un membru de familie căruia i s-a permis șederea ca refugiat pe teritoriul unui stat membru sau un membru de familie a cărui cerere de azil nu a făcut încă obiectul unei prime decizii, statul membru în care se află membrul de familie devine statul responsabil, sub condiția consimțământului solicitantului. Deși o asemenea dispoziție pare a oferi perspective pentru asigurarea unei unități familiale și în consecință a unei unități de tratament în favoarea solicitantului de azil, ea nu este aplicabilă decât dacă respectul membru de familie este soțul solicitantului sau partenerul său necăsătorit într-o relație stabilă și doar dacă legislația sau practica statului membru respectiv oferă cuplurilor necăsătorite un tratament comparabil cu cel rezervat cuplurilor căsătorite sau dacă este copilul minor al solicitantului, respectiv mama, tatăl sau tutorele atunci când solicitantul este minor necăsătorit. Rudele dincolo de ascendenții, respectiv descendenții de prim grad nu sunt considerate membri de familie pentru aplicarea regulamentului.

Această categorie mai conține un criteriu, dar care prin poziționare – ultima în lista ierarhizată – , nu intervine decât în absența aplicării unuia dintre criteriile referitoare la responsabilitatea pentru intrarea pe teritoriu: examinarea cererilor de azil formulate de mai mulți membri de familie în același stat membru simultan sau la date destul de apropiate pentru a permite ca procedurile de examinare să se desfășoare împreună revine statului pe care criteriile îl indică ca fiind responsabil pentru a prelua cel mai mare număr de membri ai familiei sau statului responsabil pentru examinarea cererii celui mai în vârstă dintre aceștia.

Imediat după criteriile referitoare la unitatea

familială, cu precizarea de mai sus, intervine cea de-a treia categorie de criterii; statul membru responsabil este cel care a emis solicitantului un permis de ședere sau o viză, inclusiv în anumite situații chiar după expirarea acestora, statul în care solicitantul a intrat ilegal, statul membru în care solicitantul, după intrarea ilegală, a locuit pe o perioadă de cel puțin 5 luni anterior prezentării cererii de azil, statul membru pentru intrarea pe al cărui teritoriu solicitantul era exonerat de viză, statul membru de tranzit aeroportuar.

Dacă niciun stat membru nu poate fi identificat drept statul responsabil potrivit criteriilor, primul stat în care a fost prezentată cererea va fi cel care va proceda la examinarea cererii de azil.

Regulamentul conservă cele două clauze discreționare – clauză de suveranitate conferă posibilitatea unui stat membru să examineze o cerere de azil chiar dacă această examinare nu este responsabilitatea sa în temeiul criteriilor, fără însă ca solicitantului să îi mai fie cerut acordul pentru această preluare, iar clauza umanitară, prin reformulare, contribuie la menținerea unității familiale, în măsura în care prevede că orice stat membru, chiar dacă nu este responsabil, poate reuni membrii unei familii, precum și alte rude aflate în întreținere, pe motive umanitare bazate în special pe considerente familiale sau culturale, cu consimțământul persoanelor în cauză. De asemenea, clauza umanitară permite ca în caz de dependență pe motiv de graviditate, copil nou născut, boală gravă, handicap sever sau bătrânețe, solicitantul de azil și ruda cu care se află în această relație de dependență să fie reuniți sau lăsați împreună pe teritoriul unuia dintre statele membre, dacă legăturile de familie au existat în țara de origine; reglementarea vizează și situația unui minor neînsoțit care are rude în alt stat membru care pot avea grijă de el, dacă aceasta este în interesul superior al copilului.

Dacă clauza de suveranitate nu prezintă modificări substanțiale, cu excepția renunțării la condiția consimțământului solicitantului, prezumat a fi dat prin introducerea cererii de azil, clauza umanitară suferă o serie de transformări pe care le-am putea califica drept contradictorii. Pe de o parte, deși menține referirea la motive umanitare bazate pe

considerente culturale, se concentrează exclusiv pe reuniunea solicitantului de azil cu membrii de familie, inclusiv cu alte rude, însă doar dacă se află în întreținere. Teza a doua este și ea dedicată situațiilor în care solicitantul de azil se află în relație de dependență cu o altă rudă, pentru unul din cele cinci motive enumerate. În acest mod, ipotezele în care un solicitant de azil ar putea fi preluat de către un stat datorită existenței unei comunități cu care împărtășește valori, tradiții sau datorită unor afinități cu acel stat (lingvistice, istorice) par a fi excluse din reglementarea clauzei umanitare. Ele par a fi transferate în sfera de aplicare a clauzei de suveranitate, care devine o clauză umanitară propriu-zis, incluzând și ipoteze ale unor solicitanți de azil victime ale abuzurilor fizice sau psihice, ale unor traume severe, care nu ar putea fi preluați de statul responsabil potrivit criteriilor decât cu afectarea integrității lor.

În al doilea rând, deși este de salutat extinderea membrilor de familie care ar putea fi reuniți cu un minor neînsoțit, totuși clauza umanitară nu este un criteriu de determinare și deși precizarea referitoare la faptul că statele membre în mod normal reunesc sau lasă împreună solicitantul de azil cu membrii de familie sau cu rudele, indică necesitatea de a justifica circumstanțele excepționale care au împiedicat aplicarea clauzei umanitare, rămânea problematică identificarea membrilor de familie sau a rudelor, în condițiile în care nu era vorba de un criteriu de urmărit în stabilirea responsabilității, cu atât mai mult cu cât, cel puțin în situația minorului, sunt necesare demersuri pentru a identifica rude aflate în alte state membre, cu atât mai mult dacă acestea nu sunt într-o procedură de azil sau recunoscute ca refugiat.

Deși Regulamentul ameliorează conținutul unora dintre criteriile de determinare a statului membru responsabil, acordând în primul rând prioritate interesului superior al copilului în tratarea situațiilor minorilor neînsoțiți solicitanți de azil și lărgind ipotezele de favorizare a unității familiale, el nu a oferit, în aplicarea sa, eficiența dorită în condiții de respectare a drepturilor solicitanților de azil. Inclusiv prin restricțiile de a contesta determinarea statului membru responsabil și prin incapacitatea de a asigura nu numai o alocare de responsabilitate dar și o partajare a acesteia, Regulamentul a

arătat în practică necesitatea reformării.

**De la Dublin II la Dublin III: între reformare a sistemului și reformare legislativă.** Primii ani de aplicare a Regulamentului Dublin II au generat critici din partea organizațiilor internaționale și o analiză de reformă din partea Comisiei Europene, pe fondul unor dificultăți mereu în creștere cu care erau confruntate statele de la granițele externe ale Uniunii Europene, în special Spania, Italia, Grecia și Malta, dar și nou intratele Ungaria și Polonia, ale căror sisteme de determinare a statutului de refugiat și ale căror capacități de primire a solicitanților de azil au fost supuse unui test prelungit de stres. În plus, experiența a arătat că în ciuda ierarhiei criteriilor, cele mai des folosite aveau în vedere tot alocarea responsabilității statului care a jucat cel mai important rol în intrarea și șederea solicitantului pe teritoriile statelor membre. Criteriile menite să protejeze unitatea familială se aplicau doar cu titlu de excepție. Deși datele statistice centralizate la nivelul Eurostat nu sunt disponibile anterior anului 2007 și documentele de lucru ale Comisiei Europene indică doar că implementarea Regulamentului nu a determinat creșterea numărului de cereri de protecție internațională de gestionat de fiecare stat cu mai mult de 5% (cu unele excepții: Polonia, Slovacia și Ungaria), informațiile disponibile la nivel european arată că aspectul cel mai notabil din aplicarea Regulamentului a vizat reducerea cererilor multiple. Prin folosirea sistemului Eurodac – de amprentare a solicitanților de azil în Uniunea Europeană – a fost posibilă identificarea solicitanților de azil care introduseseră mai multe cereri și a fost identificat statul membru responsabil. Cu toate acestea, actorii statali și non-statali care așteptau o partajare a responsabilității și-au manifestat dezamăgirea, unii dintre aceștia propunând chiar desființarea mecanismului sau înlocuirea sa cu o structură care să asigure o repartitie mai echitabilă a solicitărilor de azil între statele membre.

**Criticile exprimate de organizațiile internaționale și non-guvernamentale față de reglementarea Dublin II.** Modul de enunțare și aplicare ale criteriilor de determinare, precum și impactul – recunoscut de Comisia Europeană însăși a nu fi unul evident pozitiv asupra încărcăturii sistemelor de azil din anumite state

membre – a fost criticat de organizațiile internaționale – Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ÎCNUR) și de organizațiile non-guvernamentale. În sinteză, aceste observații pot fi clasificate în două mari categorii: criticile aduse fundamentului sistemului, care nu numai că nu a confirmat așteptările de eficiență, dar a poziționat solicitantul de azil într-o situație dificilă, adesea solicitarea sa fiind examinată de către un stat cu care acesta nu întreținea minime legături (cu excepția intrării pe teritoriul acestuia, pentru ca apoi să se deplaseze spre un alt stat membru) și criticile aduse anumitor elemente ale sistemului Dublin (parțial corectate, după cum vom arăta mai jos, prin reglementările subsecvente).

Prima categorie de critici consideră că un mecanism de determinare a statului membru responsabil nu ar trebui centrat pe contribuția acestui stat la pătrunderea individului pe teritoriul statelor membre ale Uniunii, ci pe așteptările și situația individuală a solicitantului de protecție internațională. Aceste critici reprezintă de fapt modele alternative la actualul mecanism Dublin, motiv pentru care ele vor fi tratate la un moment ulterior, atunci când, față de deficiențele revelate ale aplicării actualului sistem vom evalua dacă nu este necesară nu doar ameliorarea mecanismului în vigoare, ci construirea unui mecanism nou.

Cea de-a doua categorie de critici deplânge faptul că interesul superior al copilului nu este suficient luat în considerare în aplicarea criteriilor de determinare a statului responsabil, nu numai la nivel declarativ ci mai ales prin instituirea obligației pentru statele membre de a proceda la identificarea membrilor de familie sau rudelor minorului în celelalte state membre suficient de repede după stabilirea faptului că acesta este sub 18 ani și neînsoțit; în acest mod, aplicarea primului criteriu din ierarhie pentru minorii neînsoțiți ar avea o incidență practică mai mare. Un alt aspect criticat viza stabilirea ca stat responsabil de examinarea cererii unui minor neînsoțit în absența membrilor de familie a statului în care minorul a depus cererea cu riscul ca acesta să fie transferat din statul în care se află la momentul determinării statului responsabil.

În aceeași notă, noțiunea de familie folosită de Regulament a fost considerată prea restrictivă și i s-a reproșat că ignoră orice



legătură familială, chiar de tip nuclear (soț, copil minor, părinte) care s-a format după părăsirea țării de origine, deși traseul unor solicitanți de protecție internațională poate fi sinuos și de durată până la momentul determinării statului responsabil din cadrul Uniunii.

Apelurile repetate ale organizațiilor internaționale și non-guvernamentale pentru ca statele să recurgă mai des la folosirea clauzei de suveranitate, mai ales în contextul în care clauza umanitară nu este aplicabilă, pentru a evita separarea familiilor, chiar extinse, traumatizarea suplimentară cauzată de un transfer persoanelor victime ale unor atingeri grave aduse integrității lor fizice sau psihice, au fost însoțite de recomandarea ca în implementarea acestor clauze, să se stabilească norme clare și detaliate pentru aplicarea lor. Deși sugestia nu a fost făcută expres, organizațiile au favorizat transformarea clauzei de suveranitate într-o clauză discreționară cel puțin, pentru ca eventualele refuzuri de aplicare a clauzei să fie justificate.

Tot în categoria întăririi aplicării criteriilor referitoare la unitatea familială, s-a propus includerea, alături de membru de familie recunoscut ca refugiat, ca element de construcție a unuia dintre criterii, și membrul de familie căruia i s-a acordat protecție subsidiară; această propunere se fundamenta pe reglementarea comunitară care stabilea criteriile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții unui stat terț nu numai pentru a li se recunoaște statutul de refugiat, ci și pentru acordarea protecției subsidiare.

**Propunerea de reformare elaborată de Comisia Europeană.** Față de preocupările exprimate atât la nivelul organizațiilor inter- și non-guvernamentale, dar și pentru a răspunde presiunilor de aplicare a criteriilor de determinare a statului membru responsabil, Comisia a elaborat o propunere de reformare a Regulamentului Dublin II. Reforma nu viza mecanismul, menținut ca piatră de temelie a SECA și modalitatea de înlocuire a Regulamentului, nu prin introducerea de modificări în textul deja existent ci prin elaborarea unui act normativ nou.

Un prim element de interes este faptul că prin propunerea Comisiei Europene COM(2008) 820 final de reformare a Regulamentului „Dublin II” referirile la azil și la refugiat sunt înlocuite cu

formula mai cuprinzătoare a „protecției internaționale”, ceea ce implică ca regulile de determinare a statului membru responsabil să devină aplicabile și în cazul în care se solicită protecție subsidiară. În mod evident, dacă se considera că evaluarea necesității unei protecții subsidiare este, după cum îi indică și denumirea, ulterioară și dependentă de un prim examen al recunoașterii statutului de refugiat, atunci statul membru responsabil de prelucrarea cererii de azil era și cel care se apleca, într-o a doua etapă, asupra nevoii de protecție subsidiară. Referirea la formele de protecție internațională emancipează protecția subsidiară și arată că ea poate constitui obiectul unei analize originare, astfel încât și criteriile de determinare trebuie se facă referire la o asemenea ipoteză. Cum aplicarea criteriilor de determinare ar rămâne valabilă și în ipoteza formulării unei cereri de protecție subsidiară, dincolo de aspectul pozitiv al clarificării sorții acestor solicitanți, apare problema creșterii numărului de cereri pentru anumite state membre.

Cu referire la criteriile de determinare, propunerea Comisiei a încercat să ofere o protecție sporită prezervării unității familiale, prin extinderea definiției membrilor de familie pentru a cuprinde și copiii minori căsătoriți dar al căror interes superior era să locuiască cu unul dintre părinți precum și frații minori necăsătoriți ai unui minor necăsătorit, prin introducerea printre criterii a existenței unei rude care poate avea grijă de minorul neînsoțit, prin stabilirea ca stat responsabil a aceluși stat membru care poate cel mai bine reuni sau lăsa împreună solicitantul și rudele cu care se află în relație de dependență și prin oferirea unei importanțe sporite ca și criteriu de determinare a responsabilității de a prelua cei mai mulți membri de familie, respectiv pe cel mai în vârstă membru de familie, atunci când mai mulți membri depun cereri simultan sau la date apropiate în același stat membru, dar statele responsabile prin aplicarea celorlalte criterii ar duce la separarea lor (criteriu denumit și al procedurii familiale).

Dacă criteriile de determinare referitoare la permiterea pătrunderii sau a șederii solicitantului pe teritoriul unui stat rămân neschimbate, clauzele de suveranitate și umanitară sunt mai bine circumstanțiate. Clauza de suveranitate devine aplicabilă dacă un stat membru decide, pentru motive umanitare sau

caritabile să examineze o cerere chiar dacă nu este responsabilitatea sa potrivit criteriilor, dacă solicitantul consimte, iar clauza umanitară este rezervată situațiilor de reunire a membrilor de familie sau a altor rude.

De asemenea, fosta clauză tip plasă de siguranță devine un principiu de aplicare a Regulamentului, pentru a răspunde necesității asigurării unui examen substanțial pentru orice cerere de protecție internațională.

Cea mai importantă propunere a Comisiei nu viza însă nici criteriile de determinare, nici oferirea de garanții privitoare la informarea solicitanților și la implicarea lor efectivă în procedură, ci introducerea unui mecanism de prevenție a unor deficiențe sistemice în sistemele de protecție internațională ale statelor membre și a posibilității de a suspenda transferurile către un stat în care asemenea deficiențe s-au produs deja. Deși în mod firesc redactată pentru o aplicare excepțională – situație deosebit de urgentă care pune o presiune excepțională asupra capacităților de primire ale unui stat membru – dispoziția care permitea suspendarea transferurilor oferea pe de o parte, oportunitatea unei tratări uniforme a problemei transferurilor către acel stat și funcționa și ca o evidențiere a necesității sprijinirii respectivului stat. În mod evident, introducerea unei asemenea prevederi, deși justificată prin experiența greacă la acel moment, ar fi confirmat faptul că fundamentul SECA – existența unor standarde uniforme de respectare a drepturilor omului de către toate statele membre nu reprezintă o realitate.

Aceste propuneri ale Comisiei au fost primite pozitiv de către reprezentanții ÎCNUR și ai organizațiilor non-guvernamentale, însă nu au trecut toate testul procedurii de decizie în Consiliul Uniunii și în Parlamentul European. Regulamentul Dublin III păstrează doar parțial aceste elemente de ameliorare a sistemului și neinclusiunea unor dispoziții precum cele referitoare la suspendarea transferurilor în Regulament a expus aplicarea actului normativ unor presiuni.

***Regulamentul Dublin III: consecvență de abordare sau incapacitate de reformare?***  
Preambulul Regulamentului nr.604/2013 confirmă intenția legiuitorilor de a consolida un mecanism deja creat prin Regulamentul Dublin II, apreciat a fi piatra de temelie a constituirii

SECA, considerându-se oportun la acest stadiu să se confirme principiile care stau la baza sistemului Dublin II, cu îmbunătățirile necesare. De asemenea, Preambulul stipulează clar importanța ca vectori de interpretare și aplicare a dispozițiilor Regulamentului a priorității interesului superior al copilului și al respectării drepturilor și libertăților fundamentale, în special a dreptului la respectarea vieții private.

Dacă Regulamentul Dublin II pare să fi fost gândit pentru a reglementa relații dintre state și în consecință, solicitantul de azil nu apare decât în planul secund al preocupărilor legislatorului, deși procedura de determinare a statului responsabil nu trebuie și nu poate, prin caracterul ei prealabil și prin rațiunea sa (de a nu prejudeca examenul pe fond), să schimbe obiectivele construcției protecției refugiaților, care vizează accesul la protecție al unei persoane aflată într-o situație dificilă, care are nevoie de un substitut de protecție, Regulamentul Dublin III consolidează poziția solicitantului de protecție în cadrul procedurii, prin prevederea clară a drepturilor de care aceste dispune și a garanțiilor care însoțesc procesul de determinare a statului membru responsabil.

La nivelul criteriilor de determinare însă, Regulamentul nu inovează major; va fi responsabil nu numai statul în care un membru al familiei își are reședința legală, ci și un frate sau o soră a acestuia; unui minor căsătorit, dar al cărui soț nu se află pe teritoriul statelor membre i se aplică aceleași reguli ca și minorului necăsătorit. De asemenea, va fi responsabil statul membru în care se află în mod legal o rudă – unchi sau mătușă, bunică sau bunic în definiția Regulamentului – dacă ruda își poate asuma îngrijirea acestuia.

În acord cu propunerea Comisiei, criteriul privind procedura familială urcă în ierarhie, astfel încât în primele 5 criterii patru vizează protejarea unității familiale. Teza din clauza umanitară privind reunirea sau menținerea împreună a solicitantului de protecție și a copilului, părintelui, fratelui sau surorii acestuia, atunci când între aceștia există o relație de dependență pe motiv de graviditate, nou-născut, boală gravă, handicap sever sau vârstă înaintată devine, tot în acord cu propunerea Comisiei, o dispoziție de sine stătătoare, distingerea sa de clauzele discreționare sugerând faptul că statele membre nu pot să deroge de la obligativitatea

reuniunii sau menținerii împreună decât pentru motive excepționale.

Clauzele discreționare reunesc fostele clauză de suveranitate și prima teză din clauza umanitară; dacă prima clauză discreționară reproduce conținutul clauzei de suveranitate, cealaltă dispoziție vizează situația în care un stat membru acceptă reuniunea unor persoane aflate în relații de natură familială din motive umanitare bazate pe considerente familiale sau culturale, chiar dacă nu este statul responsabil potrivit criteriilor. Dacă statul solicitat pentru a asigura reunirea are obligația să facă toate verificările necesare pentru a examina motivele umanitare invocate, precum și obligația de a motiva un eventual refuz, totuși forța clauzei este inferioară celei privitoare la persoanele aflate în îngrijire, în care regula este în sensul asigurării reunirii. În mod evident însă, prin efectuarea de verificări și motivarea deciziei sale, statul solicitat asigură că aplicarea clauzelor este doar discreționară – căci depășește economia criteriilor ierarhizate – dar nu și arbitrară.

Propunerea considerată a fi cea mai consistentă în reformarea Regulamentului Dublin II – respectiv introducerea posibilității suspendării transferurilor către un stat membru confruntat cu o situație de urgență ce afectează capacitatea sa de gestionare a sistemului de protecție internațională – nu a fost reținută în forma finală a Regulamentului; doar un mecanism de alertă timpurie, pregătire și gestionare a crizelor a fost păstrat, cu obligația statului membru afectat de un risc acut de presiune deosebit de mare asupra sistemului său de azil să elaboreze un plan de acțiune preventivă, respectiv în ipoteza materializării crizei, un plan de acțiune în vederea gestionării crizei. Comisia, Parlamentul și Consiliul sunt informate de situație și după caz monitorizează implementarea planului, ultimele două instituții putând oferi orientări statului în cauză.

Un element este interesant în această construcție a mecanismului de alertă – rolul Biroului European de Sprijin pentru Azil, care susține Comisia, prin furnizarea de informații și avize, în solicitarea unui plan de alertă sau de acțiune, care poate adresa recomandări statului în cauză și care poate chiar contribui la elaborarea planului de acțiune. Biroul devine astfel primul organ al Uniunii care este implicat

în implementarea sistemului Dublin, și putând marca, după ce de la momentul intrării în vigoare a Convenției de la Dublin, întreaga implementare s-a realizat pe orizontală, o structurare și pe verticală a sistemului, care pare să se doteze cu un rudiment deocamdată, de structură de organe. Din perspectiva consolidării nu numai a funcției administrative a sistemului dar și a creării unei organizări administrative care să prezinte elemente de distincție față de organele naționale, rolul care va fi rezervat în practică Biroului poate reprezenta un prim pas față de ceea ce unele organizații non-guvernamentale au propus, respectiv centralizarea determinării statului responsabil la nivelul organelor Uniunii.

Având în vedere dimensiunile europene ale SECA și implicarea operațională a Uniunii în sprijinirea statelor membre (prin EURODAC, FRONTEX, noul EUROSUR), crearea și rolul Biroului vor fi analizate în continuare pentru obținerea de informații cu privire la disfuncționalitățile apărute în mecanismul de determinare a statului responsabil și la cauzele acestora.

**Presiunile asupra mecanismului de determinare.** Crearea unui sistem de azil european comun implică cu necesitate din partea statelor obligația de a pune la dispoziția solicitanților de azil mecanisme prin care aceștia să obțină atât o analiză a fondului cererii lor de azil, cât și o garanție împotriva unei returnări cu încălcarea drepturilor lor fundamentale. În măsura în care aceste elemente nu sunt asigurate, sau nu sunt asigurate la standardele așteptate sau proclamate, intervin mecanisme de corectare a interpretării sau aplicării sau concentrarea atenției celorlalți actori internaționali asupra funcționării sistemului, pentru a atenționa cu privire la diferitele deficiențe.

În mod evident, criticile provenind din partea organizațiilor internaționale și a celor non-guvernamentale au contribuit la amendarea cadrului legislativ în vigoare, după cum am arătat în sinteză mai sus. În continuare, ne vom referi pe surt la modul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene, prin jurisprudența sa, dar și Consiliul Europei și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au modificat indirect regulile de funcționare a mecanismului Dublin, introducând în ecuația ierarhiei criteriilor

elemente care, direct sau indirect, exercită o presiune asupra sistemului.

**Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.** Temporal vorbind, Curtea de Justiție a avut relativ târziu oportunitatea de a se pronunța cu privire la conceptul și funcționarea mecanismului Dublin și s-a plasat în siajul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. Poziționarea sa în interiorul sistemului justifică motivul pentru care concluziile sale sunt tratate înaintea celor ale Curții Europene a Drepturilor Omului.

Cu privire la criteriile de determinare, Curtea de Justiție a avut prin hotărârile sale patru contribuții majore la clarificarea sau modificarea modului în care mecanismul funcționează, iar aceste contribuții au modificat în opinia noastră implicit recursul la criterii.

Astfel, în primul rând, prin hotărârea sa din 21 decembrie 2011, în cauzele reunite N.S. (C-411/10) și M.E. și alții (C-493/10) Curtea a tranșat asupra caracterului prezumției de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale de către statele membre. Reiterând faptul că SECA este fondat pe punerea în aplicare globală și integrală a Convenției de la Geneva din 1951 și pe garantarea interdicției returnării și că a fost creat într-un context care permite să se presupună că toate statele participante respectă drepturile fundamentale, Curtea a reiterat că față de caracteristicile SECA, trebuie să se prezume că tratamentul aplicat solicitanților de azil în fiecare stat membru este conform acestor standarde. Cu toate acestea, încălcări ale drepturilor solicitanților de azil nu pot fi excluse, aceste încălcări putând fi clasificate în două categorii: încălcări izolate ale reglementărilor unionale în materie de protecție internațională sau ale drepturilor fundamentale și încălcări care decurg din deficiențe sistemice ale procedurii de azil într-un stat membru.

Deși sancționabile, încălcările izolate nu ar putea antrena inaplicabilitatea mecanismului de determinare a statului responsabil, o interpretare contrară golind de conținut obligațiile statelor membre ca state responsabile. În consecință, asemenea încălcări nu pot răsturna prezumția de respectare a drepturilor omului.

Deficiențele sistemice ale unui sistem de azil, care constituie motive serioase și întemeiate să se considere că solicitantul va fi expus unui risc

real de a fi supus unor încălcări ale drepturilor sale non-derogabile, precum dreptul de a nu fi supus torturii și relelor tratamente, afectează însă mecanismul Dublin, dat fiind că următoarea etapă după determinarea statului membru responsabil și asumarea de către acesta a preluării solicitantului este transferul acestuia din urmă către statul responsabil, acel stat care prezintă deficiențe sistemice. Or, autoritățile statului de transfer nu pot ignora existența acestor deficiențe care le obligă să nu procedeze la transfer. În acest mod, ele nu mai pot, față de elementele disponibile lor, să prezume în mod absolut respectarea drepturilor fundamentale în statul responsabil.

Cu toate acestea, statul care nu poate proceda la transfer nu este obligat să și examineze cererea de protecție internațională și procedeză la identificarea altui stat responsabil, potrivit criteriilor de determinare. Altfel spus, Curtea refuză să confere clauzei de suveranitate, care ar permite statului să examineze el însuși cererea, aspecte de obligație; doar cu titlu excepțional, dacă reluarea procedurii de determinare ar prelungi excesiv procedura, ar trebui să procedeze chiar el la examinarea cererii.

Clarificarea caracterului relativ al prezumției de respectare a drepturilor omului atrage în consecință modificarea aplicării criteriilor de determinare, pentru a introduce în mod implicit după fiecare criteriu condiția ca aplicarea acestuia să nu expună solicitantul unui risc serios de încălcare a unui drept non-derogabil.

Totodată, refuzul de a statua în sensul obligativității asumării de către statul de transfer a examinării cererii nu contribuie la partajarea mai substanțială de responsabilitate, în măsura în care respectivul stat poate căuta un alt stat responsabil. Doar acesta din urmă, deși nu el este cel care a constatat deficiențele sistemice, poate fi considerat a contribui la sprijinirea eforturilor statului inițial responsabil, dar care se află într-o situație de urgență din cauza presiunilor la care este supus sistemul său de azil.

În al doilea rând, cauza K. împotriva Bundesasylamt (C-245/11), a oferit Curții de Justiție ocazia să se pronunțe, după clauza de suveranitate, asupra clauzei umanitare, pentru a sublinia faptul că, spre deosebire de prima dispoziție, aceasta beneficiază, în regulă generală, de aplicare obligatorie din partea

statelor și de o manieră activă, astfel încât autoritățile unui stat informate cu privire la o situație în care membrii de familie sau alte rude ar trebui lăsate împreună, dacă constată îndeplinirea condițiilor pentru aplicarea clauzei umanitare, nu ar trebui să pretindă formalități suplimentare și ar trebui să justifice circumstanțele excepționale care împiedică asigurarea unității familiale.

În al treilea rând, hotărârea Curții din 6 iunie 2013 în cauza M.A. și alții (C-648/11) a confirmat necesitatea interpretării și aplicării criteriilor de determinare cu luarea în considerare a interesului superior al copilului, indicând faptul că, în situația unui minor neînsoțit care nu are nici un membru de familie sau rudă prezent în mod legal pe teritoriul unui stat membru și care a depus cereri de azil în mai multe state membre, statul responsabil este cel în care se află minorul respectiv după ce a depus acolo o cerere de azil, pentru a evita afectarea integrității mai ales psihice a acestuia prin transfer și prin confruntarea acestuia cu alt sistem de preluare în îngrijire.

Nu în ultimul rând, Curtea a stabilit, la 10 decembrie 2013, în cauza Abdullahi (C-394/12), faptul că identificarea unui stat responsabil prin folosirea ierarhizată a criteriilor de determinare nu poate fi contestată de către un solicitant de azil, cu excepția situației în care invocă existența unor deficiențe sistemice ale sistemului de protecție al statului astfel identificat.

Aceste constatări și directive de interpretare oferite de Curtea de Justiție exercită o presiune asupra sistemului; dacă confirmarea caracterului relativ al prezumției de respectare a drepturilor omului de către statele membre implică pe de o parte că statele membre nu mai pot ignora, invocând absența unor instrumente care să le permită să evalueze situația drepturilor omului din alte state membre, iar pe de altă parte că aplicarea fiecărui criteriu de determinare se face sub condiția ca în acest stat identificat drept responsabil să nu existe deficiențe sistemice ce pot constitui motive serioase și temeinice pentru a se considera că solicitantul de protecție internațională riscă să fie supus unor încălcări grave ale drepturilor sale, dar nu contribuie la o preluare a responsabilității dincolo de posibilitatea pe care clauza de suveranitate o oferă unui stat membru, precizările privind

aplicarea clauzei umanitare îi restrâng acesteia caracterul discreționar și obligă statele membre care au cunoștință de situații în care sunt îndeplinite condițiile pentru reunirea sau menținerea împreună a unor membri de familie sau rude cel puțin la evaluarea motivată a circumstanțelor, pentru a justifica o eventuală și excepțională decizie de refuz.

Mai interesantă decât concluzia Curții cu privire la recursul la clauza de suveranitate ni se pare însă faptul că după pronunțarea hotărârii din 21 decembrie 2011, în alte două proceduri de decizie preliminară, finalizate prin hotărâri la 30 mai 2013 și la 14 noiembrie 2013, a revenit pe rolul Curții întrebarea cu privire la obligativitatea aplicării clauzei de suveranitate. Deși Curtea a confirmat constatările din cauza N.S., recurența întrebării indică existența unui alt tip de presiune, canalizată prin Curte, care insistă pentru a transforma clauza de suveranitate într-o obligație, având ca drept corelativ posibilitatea pentru individ de a pretinde ca un stat membru care nu este cel responsabil, dar pe care l-a ales (prin formularea solicitării) să îi examineze cererea. O asemenea interpretare ar conduce în fapt la înlocuirea setului criteriilor de determinare cu un singur criteriu, respectiv alegerea statului responsabil de către individ.

**Presiunile exterioare: de la evaluare la modificare implicită.** Crearea unui sistem european comun de azil nu putea fi ignorată de alți actori internaționali. În din 2000, prin Recomandarea sa 1440, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei își manifesta preocuparea ca preconizatul la acel moment sistem comun de azil să ofere garanții adecvate persoanelor aflate în nevoie și promova elaborarea unei convenții europene pentru armonizarea politicilor în materie de imigrație și azil la nivelul organizației, subliniind că eforturile de armonizare trebuie să nu fie limitate la nivelul Uniunii Europene. De asemenea, prin Recomandările 1624 (2003) și 1850 (2008), Adunarea a reafirmat voința de a contribui la crearea unei politici comune de azil în Europa și a considerat că fenomene precum bărcile morții trebuie gestionate la nivelul Consiliului, propunând linii de acțiune în acest sens.

Deja în 2011, Rezoluția 1820 lua notă de dezbateră la nivelul Uniunii privind modificarea mecanismului Dublin și îi contesta

efectivitatea, din cauza incapacității anumitor state membre ale Uniunii, în special Grecia, de a-și respecta obligațiile de garantare a unor proceduri de azil echitabile și eficiente, cerând Uniunii modificarea Regulamentului.

În 2014, față de noua reglementare, Recomandarea 2047 solicită, de o manieră puțin obișnuită, Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, să aibă în vedere necesitatea unei noi revizuirii extensive a Regulamentului Dublin III și să îi evalueze implementarea. Justificând solicitarea, raportul elaborat pentru această Recomandare invocă faptul că din cauză condițiilor de recepție, mulți solicitanți de azil nu doresc să solicite protecție și să rămână pe teritoriul Italiei, afectând astfel aplicarea criteriilor de determinare.

Aceste documente adoptate de Adunarea Parlamentară, deși formal nu sunt obligatorii, și deși în mod evident nu pot antrena, din afara Uniunii, o modificare directă a reglementării de drept derivat, indică preocuparea care există la nivelul Consiliului pentru crearea unui spațiu comun european de azil a cărui dezvoltare se face, în opinia Adunării, credem noi, pe spezele dar fără consultarea celorlalte state europene. Deși firească implicarea Consiliului în gestionarea unor situații de criză precum cele petrecute în Italia în apele din jurul acesteia, referirile la incapacitatea unor state membre ale Uniunii de a face față situațiilor de urgență și la necesitatea amendării cadrului de reglementare par a indica pe de o parte, așteptarea ca sistemul european comun de azil să performeze și pe de altă parte, ca ceilalți parteneri internaționali, în primul rând Consiliul Europei, să fie implicați în construirea acestui sistem performant.

La rândul său, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a examinat modalitatea în care este identificat statul membru responsabil; din perspectiva respectării drepturilor omului, Curtea a apreciat, în deja clasica hotărâre *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, că transferul către un stat responsabil dar în care există un risc real și serios ca solicitantul de protecție să fie supus unui tratament inuman sau degradant, în contextul în care sistemul acestuia de azil este blocat, încalcă obligațiile statelor părți în temeiul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Curtea a constatat o dublă încălcare a interdicției relelor tratamente, o dată de către Belgia care a efectuat

transferul solicitantului de azil ignorând situația notorie a sistemului de azil elen, a doua oară de către Grecia, prin tratamentul acordat solicitanților de azil. Hotărârea Curții avea însă în vedere existența unor deficiențe sistemice, ceea ce făcea inutil de examinat și riscul individual. Într-o hotărâre de dată recentă, *Tarakhel ș.a. împotriva Elveției*, Curtea extinde obligația statelor membre de a preveni un transfer către un stat în care drepturile solicitantului de azil ar fi încălcate, considerând că Elveția trebuie să solicite din partea Italiei garanții individuale că reclamanții, o familie cu 6 copii minori, vor fi tratați potrivit nevoilor acestora și cu respectarea vulnerabilității minorilor la reîntoarcerea în Italia. Hotărârea este interesantă și preocupantă pentru sistemul Dublin pentru că, spre deosebire de Grecia, sistemul italian de azil funcționa, chiar dacă era suprapopulat și unii solicitanți nu putea fi luați în grijă potrivit standardelor, iar experiența personală a reclamanților nu indica caracterul real și serios al riscului ca ei să fie supuși unor rele tratamente. Deși nu exista același tip de deficiență care să justifice examinarea cauzei doar la un nivel general – al situației sistemului – totuși Curtea a reținut aceeași abordare globală, fără a mai indica motivele pentru care ar exista riscul real și serios individualizat ca solicitanții să fie tratați de o manieră care nu respectă standardele<sup>15</sup>.

În concluzie, dreptul de acces la o procedură este transpunerea în dreptul unional a dreptului de a căuta azil, recunoscut în dreptul internațional general și al refugiaților. Cu toate acestea, acest drept permite un singur act de exercitare, în măsura în care reglementările unionale adaugă faptul că „cererea de azil va fi examinată de un singur stat membru”, potrivit criteriilor de stabilire a statului responsabil. Procedura de determinare a statului membru responsabil debutează ca regulă de la introducerea cererii de azil de către solicitant pe lângă autoritățile unui stat membru, și implică

<sup>15</sup> A se vedea **Catrinel Brumar**, *The Hierarchy of Criteria in Dublin III Regulation between Inflexibility and Attempt to Solve the Problems of Implementation*, inclus în volumul primei Conferinței Anuale Internaționale Drept și Justiție Administrativă dintr-o perspectivă interdisciplinară organizată de SNSPA.

că acest stat membru va identifica statul membru potrivit criteriilor din reglementare, pentru ca apoi să notifice statul membru identificat cu privire la existența cererii de azil și să îi solicite să își asume examinarea acesteia.

Dacă orice solicitant de azil are dreptul la examinarea cererii sale de azil, depusă într-un stat membru al Comunităților Europene, acest drept beneficiază de o recunoaștere indirectă, în măsura în care Regulamentul instituie obligația pentru statele membre de a examina orice cerere de azil prezentată de un resortisant al unui stat terț.

Această procedură prezintă două aspecte ce țin de voința statelor implicate (statul membru sesizat și statul membru identificat) și care pot influența aplicarea mecanismului Dublin II. Astfel, pe de o parte, statul sesizat poate fie, în aplicarea clauzei de suveranitate, să decidă examinarea cererii de azil, chiar dacă nu el este statul responsabil, fie prin nerespectarea dispozițiilor referitoare la termenele în care poate solicita statul identificat să preia solicitantul, să devină el însuși statul responsabil. Pe de altă parte, statul identificat ca fiind responsabil nu acceptă această concluzie a statului sesizat, caz în care transferul cererii nu poate opera. În cazul în care statul identificat răspunde favorabil solicitării de a examina cererea de azil și de a prelua autorul acesteia, acesta din urmă este notificat cu privire la transmiterea cererii și cu privire la transferul său. Este de remarcat și faptul că Regulamentul Dublin acoperă atât determinarea statului responsabil cu examinarea cererii de azil cât și, dacă deja cererea a fost examinată, asigurarea că statul responsabil va fi cel care decide cu privire la situația fostului solicitant de azil pe teritoriul statelor membre, întrucât lui îi revine obligația de a-l prelua pe acesta și de a asigura îndepărtarea de pe teritoriul său, prin trimiterea în statul de origine sau într-un alt stat terț.

Regulamentul, ca și predecesorul sa, Convenția de la Dublin, a fost creat pentru a

limita și chiar opri fenomenul de *asylum shopping*, prin care solicitanții de azil introduceau cereri de azil fie în anumite state (alese în funcție de criterii mai mult sau mai puțin obiective: modul de aplicare a clauzelor de includere sau legăturile anterioare cu acele state, accesul la un anumit standard de tratament medical) fie în mai multe state, pentru a-și spori șansele de a accede la protecție.

Potrivit Regulamentului, statul responsabil cu examenul unei cereri de azil are obligația de a „proceda în termen la examinarea cererii de azil”. Această obligație, așa cum este ea interpretată în economia Regulamentului, implică un examen pe fond al cererii, cu excepția situațiilor în care cererea este vădit neîntemeiată sau inadmisibilă. Numai în acest mod, accesul efectiv la protecție este asigurat, în conformitate cu dispozițiile Convenției de la Geneva din 1951 și cele ale dreptului la un recurs efectiv în caz de invocare a riscului de rele tratamente sau încălcarea altor drepturi fundamentale.

De aceea, s-a subliniat că răspunderea pentru examinarea cererii de azil nu revine exclusiv statului responsabil, ci și statului care îl identifică pe statul responsabil. Acesta din urmă are obligația de a se asigura că statul responsabil va proceda la o analiză a fondului cererii de azil, prin analiza legislației și a practicii aceluia stat. Astfel, el ar trebui să identifice posibilitățile de acțiune ale solicitantului de azil de a beneficia de o nouă examinare a cererii sau de protecție contra returnării. În lipsa unor elemente ferme care să ateste accesul solicitantului de azil la un examen efectiv, el ar trebui să își asume examinarea cererii.

Față de toate aspectele preocupante menționate mai sus, propunerea de reformare a Comisiei Europene din 2008 aduce unele ameliorări în funcționarea mecanismului de determinare a statului membru responsabil: deplasarea accentului spre individ, ale cărui drepturi sunt ferm afirmate – existența unui

interviu personal, participarea substanțială la procedură prin informare într-o limbă despre care este rezonabil să se considere că o înțelege, introducerea de căi de recurs împotriva unei decizii de transfer către statul identificat ca fiind responsabil, garanții împotriva detenției solicitantului de protecție internațională. Cu toate acestea, după cum și enunță paragrafele preambulare ale propunerii de reformare, obiectivul reglementării este confirmarea principiilor care stau la baza Regulamentului nr. 343/2003; îmbunătățirile necesare sunt efectuate numai pentru a crește eficiența sistemului.

Astfel, statele membre își păstrează opțiunea fermă de a recunoaște dreptul la o singură procedură de determinare a nevoii de protecție internațională, care o consecință a convingerii lor că un solicitant de protecție nu are beneficiul alegerii, chiar în mod legitim, a statului de refugiu, dincolo de chestiunea menținerii unității familiale. În acest mod, statele membre confirmă interpretarea potrivit cu care problematica refugului nu recunoaște

individului un drept de a-și alege destinația, iar obligația internațională a statelor este aceea de a fi primiți într-un stat sigur, chiar dacă nu este statul preferințelor lor, chiar legitime.

O asemenea abordare nu poate și nu trebuie să piardă din vedere aspectele pozitive ale reglementării dar și premiza de la care s-a pornit: într-un spațiu comun de principii, valori și standarde, examinarea unei cereri de protecție internațională de către un stat membru al spațiului este în linii general similară celei de care ar fi beneficiat individul într-un al stat al aceluiași spațiu. Susținută de o reglementare comună în materie de garanții procedurale de determinare și de standarde comune de tratament pentru solicitanți, precum și de repere de determinare similare, o asemenea examinare va avea teoretic același rezultat în oricare stat membru. Iar comunitatea de principii și valori între statele membre diminuează problema unei preferințe legitime pentru un stat sau altul. În măsura în care există o asemenea preferință întemeiată pe unitatea familială, reglementarea Uniunii oferă soluții.