

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida» (Texto refundido)

[COM(2008) 820 final — 2008/0243 (COD)]
(2009/C 317/22)

Ponente: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

El 1 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición)»

COM(2008) 820 final - 2008/0243 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2009 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 154 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El Comité acoge favorablemente el desarrollo que la Comisión propone del Reglamento «Dublín II» para reforzar la eficacia del sistema y asegurar que se respetan en la aplicación del procedimiento los derechos de toda persona que necesite protección internacional, así como para responder a las situaciones que experimentan algunos Estados miembros ante las dificultades de capacidad de acogida que no les permiten garantizar el nivel de protección necesario.

1.2. El Comité aprueba y apoya la voluntad de garantizar un acceso efectivo al procedimiento de solicitud de asilo y la obligación impuesta a todo Estado miembro responsable de proceder a una evaluación completa de las necesidades de protección de los solicitantes que le sean transferidos.

1.3. El Comité toma nota de los progresos que contiene la propuesta de la Comisión para garantizar normas de protección más elevadas, en particular al mejorar la información proporcionada a los solicitantes de asilo sobre el estado del procedimiento de examen de su solicitud, si bien señala algunas reservas sobre el aspecto lingüístico y la lengua en la cual se proporciona la información sobre el estado de la solicitud o del traslado. En efecto, dado que la información tiene valor de notificación y comporta el derecho de recurso y unos plazos, la notificación al solicitante de protección internacional debe hacerse siempre en su lengua o en una lengua que la persona reconozca comprender, incluida la intermediación de un intérprete jurado o de una traducción legalizada y de un defensor designado de oficio por los tribunales o elegido por el solicitante.

1.4. Los solicitantes de protección internacional deberían beneficiarse de una defensa de oficio y de asistencia jurídica gratuita.

1.5. El Comité acoge favorablemente la inclusión de las cláusulas humanitarias en las cláusulas discrecionales pero desea que se precise el marco de su aplicación, a fin de que estas cláusulas discrecionales y de soberanía no se vuelvan en contra de los intereses y la protección de los solicitantes de asilo.

1.6. Subraya la necesidad constante de examinar individualmente la situación de cada solicitante de asilo, incluida la fase de determinación de la responsabilidad del Estado miembro con vistas al examen exhaustivo de la solicitud y de considerar la protección subsidiaria si y solo si no se cumplen las condiciones que requiere el primer estatuto convencional (refugiado).

1.7. Reitera su recomendación a los Estados miembros y a la Unión Europea de no utilizar las listas de los terceros países denominados «seguros» en tanto no se establezca una lista común de todos los Estados miembros, presentada a las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales, especialmente en la fase de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud.

1.8. El Comité lamenta que **la detención de los solicitantes de asilo** no sea declarada como una práctica inaceptable excepto en los casos ordenados por una autoridad judicial.

1.9. Expresa su deseo de que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los recursos sean calificados siempre como de efecto «suspensivo» en lo que respecta a los retornos forzosos o a los «pseudovoluntarios».

1.10. Recomienda que se aproveche la experiencia de las ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos permitiéndoles el acceso a los solicitantes de protección internacional y dando a los solicitantes de asilo la posibilidad de recibir asistencia y a los Estados miembros la posibilidad de utilizar sus competencias para participar eventualmente en programas de formación destinados a los responsables de examinar las solicitudes de protección, incluso durante la fase crucial de determinación del Estado miembro responsable, y de tener en cuenta la dimensión local permitiendo a las autoridades regionales y locales recurrir a la ayuda y el apoyo de las ONG competentes en la materia.

1.11. Recomienda a los Estados miembros que persigan más activamente a los delincuentes responsables de la trata de seres humanos, que ratifiquen los instrumentos internacionales de lucha contra la delincuencia -incluidos los dos protocolos adicionales del Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional-, que supriman de su lista de terceros países seguros los países que no hayan ratificado estos instrumentos, así como la Convención de Ginebra sobre la protección de los refugiados, que garanticen asimismo la protección y eximan de acciones judiciales a las víctimas de tráfico y trata de seres humanos, respetando mejor su derecho a la protección internacional cuando solicitan asilo y protección, desde el momento en que los agentes de la autoridad tengan conocimiento de ello, y que aseguren consecuentemente su formación.

1.12. Confidencialidad y gestión de los datos personales

- El CESE acoge favorablemente las propuestas dirigidas a garantizar una mayor seguridad de los datos en Eurodac (COM-2008/825-3), incluida la inclusión de la obligación para cada Estado miembro de elaborar un plan de seguridad diseñado para proteger físicamente los datos, impedir el acceso a las personas no autorizadas y evitar, en particular, el uso, lectura, copia o registro indebido de los datos ⁽¹⁾. La gran vulnerabilidad de los solicitantes de asilo respecto de los riesgos que podrían derivarse de la publicación de datos requiere un alto nivel de confidencialidad y seguridad.
- El CESE también apoya las disposiciones que tienen por objeto asegurar «la gestión eficiente de los datos suprimidos», ya que garantizan que la información delicada no se conservará en la base de datos durante más tiempo del necesario, en particular, después de la expedición de un permiso de residencia o tras la salida de los Estados miembros.

1.13. Protección de los refugiados en los terceros países vecinos de la UE

El Comité anima a la UE a no delegar el tratamiento y examen individual de los casos de los solicitantes de asilo a países que aún no hayan ratificado la Convención internacional sobre el Estatuto de los Refugiados ⁽²⁾ o su protocolo adicional ⁽³⁾.

2. Introducción y síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se ha desarrollado en dos fases diferenciadas. La primera de ellas se inició en el

Consejo Europeo de Tampere (1999), después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que otorgó una dimensión comunitaria a las políticas de inmigración y asilo. Esta primera fase concluyó en el año 2005.

2.2. En esta **primera fase** se elaboraron algunas directivas sobre el asilo y se inició una cierta cooperación entre los Estados miembros.

2.3. La **segunda fase** de la construcción del SECA se inició con el establecimiento del **programa de La Haya** (aprobado en noviembre de 2004), donde se establece que en 2010 se deberán haber alcanzado los objetivos principales del SECA, mediante la adopción de instrumentos y medidas destinados a lograr una mayor armonización y una mejora de las normas de protección con miras al sistema europeo común de asilo.

2.4. Como paso previo a la adopción de nuevas iniciativas, en el año 2007 la Comisión elaboró un **Libro Verde** ⁽⁴⁾, presentado a las diferentes instituciones europeas, a los Estados miembros y a la sociedad civil ⁽⁵⁾, sobre cuya base la Comisión adoptó después un Plan de acción en materia de asilo. Este último enumera las medidas que la Comisión tiene intención de adoptar para completar esta segunda fase del SECA.

2.5. El Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (denominado en lo sucesivo el Reglamento de Dublín) ⁽⁶⁾, cuya refundición propone ahora la Comisión, fue objeto de un dictamen del CESE ⁽⁷⁾.

2.6. El objetivo principal de la refundición propuesta es aumentar la eficacia del sistema y garantizar unas normas más estrictas de protección de las personas sujetas al «procedimiento de Dublín», cuyo objetivo esencial es determinar el Estado miembro responsable del examen de cada solicitud de asilo, de protección subsidiaria o de protección internacional en el sentido del Convenio de Ginebra de 1965, del Protocolo de Nueva York de 1967, así como de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre la acogida de los solicitantes de asilo, y de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los requisitos para su reconocimiento, actualmente también en proceso de refundición. Al mismo tiempo, la propuesta pretende contribuir a gestionar mejor las situaciones de presión extraordinarias que afectan a la capacidad de acogida de los Estados miembros.

⁽⁴⁾ COM(2007) 301 final, presentado el 6 de junio de 2007.

⁽⁵⁾ Sobre el que el CESE se pronunció en su dictamen de 12.3.2008 relativo al «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo»; ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE (DO C 204 de 9.8.2008).

⁽⁶⁾ Véase el «Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país» (DO L 50 de 25.2.2003, p. 1).

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE de 20.03.2002 sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país»; ponente: Sr. Sharma (DO C 125 de 27.5.2002).

⁽¹⁾ Véase el artículo 19 (COM-2008/825-3).

⁽²⁾ Ginebra, 1951.

⁽³⁾ Nueva York, 1967.

2.7. La propuesta mantiene los mismos principios subyacentes al Reglamento de Dublín vigente, a saber, que la responsabilidad del examen de una solicitud corresponde principalmente al Estado miembro que ha intervenido en mayor medida en la entrada y la estancia del solicitante en los territorios de los Estados miembros, con ciertas excepciones previstas para proteger la unidad familiar.

2.8. Mantiene en general las obligaciones recíprocas de los Estados miembros y las disposiciones que regulan las obligaciones de los Estados miembros respecto de los solicitantes de asilo sujetos al procedimiento de Dublín en la medida en que éstas afecten al desarrollo del procedimiento entre los Estados miembros o sean necesarias para garantizar la coherencia con otros instrumentos de asilo. Al mejorar las garantías de procedimiento existentes para asegurar un grado superior de protección, las nuevas disposiciones tienen por objeto únicamente responder a las necesidades particulares de las personas sujetas al procedimiento, evitando lagunas en lo que se refiere a su protección.

A fin de que sea conforme con la Directiva 2004/83/CE sobre los requisitos para el reconocimiento de los solicitantes de asilo, la propuesta actual de refundición amplía el ámbito de aplicación del Reglamento para incluir a los solicitantes (y beneficiarios) de la protección subsidiaria, mientras que el Reglamento (CE) n° 343/2003 inicial incluía solo a los solicitantes de asilo; asimismo mejora algunas disposiciones para garantizar el funcionamiento sin problemas del procedimiento y del sistema de determinación de la responsabilidad de cada Estado miembro, reforzando las garantías jurídicas de los solicitantes de protección internacional y permitiéndoles defender mejor sus derechos.

La propuesta refuerza la importancia de las medidas destinadas a preservar la unidad familiar y proteger a los menores no acompañados y «otros grupos vulnerables».

Por último, para evitar que, en casos de especial presión sobre ciertos Estados miembros con capacidades de acogida y absorción limitadas, los traslados del sistema de Dublín constituyan una carga para estos Estados miembros, se ha introducido en el Reglamento un nuevo procedimiento que permite suspender los traslados del sistema de Dublín.

3. Observaciones generales

3.1. Esta propuesta, inscrita en un conjunto de medidas anunciadas en el plan de acción en materia de asilo para la instauración del SECA (sistema europeo común de asilo) ⁽⁸⁾, forma parte del marco de armonización solicitado por el Comité y tiene en cuenta las deficiencias puestas de relieve en la consulta del Libro Verde sobre un futuro sistema europeo común de asilo. Cabe señalar no obstante que no pone en cuestión el principio de que la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo compete al Estado miembro que haya desempeñado un papel principal en la entrada o la estancia del solicitante de asilo, salvo excepciones; que la Comisión se propone modificar su contenido, pero sin fijar un plazo (Resumen de la evaluación de impacto - SEC(2008) 2962/2963-2,

⁽⁸⁾ No se ha consultado al CESE sobre los cambios efectuados en el sistema Eurodac [COM(2008) 825]. Este Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, es directamente complementario del Reglamento de Dublín.

Capítulo «Control y evaluación», tercer párrafo), y que en principio fundamentaría la determinación de la responsabilidad según el lugar en el que se presente la solicitud (COM(2008) 820 - Exposición de motivos, 2. «Consulta de las partes interesadas», tercer párrafo).

3.2. El Comité señala que esta posición adoptada por la Comisión parece ser la defendida por una mayoría de Estados miembros, pero recuerda que, por su parte, desde 2001 se ha pronunciado firmemente en favor de brindar al solicitante de asilo la posibilidad de elegir «el país en el que quiere presentar la solicitud, teniendo presentes las implicaciones culturales y sociales (...) determinantes para una integración más rápida» ⁽⁹⁾. Sobre el futuro SECA ⁽¹⁰⁾, señala que su posición está respaldada también por «numerosas organizaciones de la sociedad civil» y la ACNUR.

3.3. Una vez formulada esta reserva de principio, el Comité aprueba el hecho de que esté previsto un nuevo procedimiento para suspender los traslados del sistema de Dublín hacia un Estado miembro responsable que pudiera enfrentarse a presiones suplementarias.

3.4. El CESE observa que estas medidas reflejan la intención de ofrecer una mejor garantía jurídica y procedimental con el fin de respetar los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo.

3.5. El Comité lamenta que **la detención de los solicitantes de asilo** no sea declarada como una práctica inaceptable —excepto en los casos judicialmente establecidos de intención fraudulenta y de maniobra dilatoria del solicitante de asilo— y que esté prevista en circunstancias consideradas «excepcionales», según criterios que dejan un margen de apreciación demasiado importante a los Estados miembros y obligan a los defensores de los solicitantes a recurrir a procedimientos múltiples y prolongados.

3.6. El CESE aprueba la confirmación del principio de recurso contra toda decisión, en particular las decisiones que puedan conducir a un «traslado», y considera que los recursos deben ser calificados como de efecto «**suspensivo**» con el fin de que produzcan su efecto de garantía de pleno derecho, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁽⁹⁾ Véase en particular

— Dictamen del CESE de 20.3.2002 sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país [Dublín II]» (COM(2001) 447 final); ponente: Sr. Sharma (DO C 125 de 27.5.2002, p. 28-31).

— Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo»; ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 204 de 9.8.2008, p. 77-84).

⁽¹⁰⁾ Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo, COM(2007) 301 final.

4. Observaciones particulares

4.1. Considerandos

4.1.1. Sobre la unidad familiar (12): la tramitación conjunta de las solicitudes de los miembros de una misma familia no debería tener como único objetivo garantizar «que los miembros de una misma familia no se separen» sino tener por objetivo también **garantizar la reunificación familiar** de las personas que buscan protección internacional, respetando al mismo tiempo los derechos autónomos de cada solicitante y, en particular, los de las mujeres.

4.1.2. El CESE apoya firmemente la propuesta de que **todo Estado miembro pueda abstenerse de aplicar los criterios de responsabilidad**, en particular, por motivos humanitarios (14).

4.1.3. El derecho de recurso con respecto a los traslados al Estado miembro responsable (16, 17) debería calificarse como de efecto **suspensivo**, a fin de no correr el riesgo de contradecir su objetivo de eficacia (11).

4.1.4. De conformidad con el Convenio de Ginebra, la **detención** de solicitantes de asilo (18) no puede considerarse sino en «circunstancias excepcionales». No obstante, en los considerandos del texto propuesto no se definen con precisión estas circunstancias excepcionales. El Comité considera que la posibilidad de detener a un solicitante de asilo debería preverse solo **en el caso de que hubiera presentado su solicitud tras habersele notificado previamente una medida de alejamiento**.

4.2. Objeto y definiciones (Capítulo I, artículos 1 y 2)

4.2.1. El Comité cuestiona la pertinencia de haber introducido «**el riesgo de fuga**» (artículo 2.1) en la serie de definiciones, dado que este concepto se utiliza después en el texto del Reglamento refundido con el fin de determinar los casos de «detención-retención». En cualquier caso, destaca la necesidad de limitar las «razones basadas en criterios objetivos definidos por ley» que permiten prever el riesgo de fuga de una persona sujeta a una decisión de traslado, precisando que dichas razones deben ser juzgadas por un tribunal competente en el respeto de los derechos de la defensa, conforme al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

4.3. Principios generales y garantías (Capítulo II, artículos 3 a 6)

Derecho a la información

4.3.1. El solicitante de asilo debe ser informado **de su derecho a recurrir contra una decisión de traslado y debe disponer de información sobre los medios de hacerlo**, no solamente de «la posibilidad» de hacerlo (artículo 4.1.e)).

(11) Gebremedhin v. Francia; TEDH de 26 de abril de 2007: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, 1950, artículo 3 y artículo 13, irreversibilidad del daño que puede ser causado en caso de materializarse el riesgo de tortura o de malos tratos, recurso de pleno derecho suspensivo. Apartados 66 y 67 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkmsource=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2. El Comité considera que limitarse a prever que «la información (...) se facilitará por escrito en la lengua cuya comprensión sea razonable suponerle al solicitante» confiere un poder de apreciación a los representantes de las autoridades si bien no puede garantizarse que dispongan de las competencias lingüísticas suficientes para ejercerlo (artículo 4.2). Debería precisarse que debe proporcionarse al solicitante la información **en una lengua que la persona reconozca comprender**.

Garantías para los menores

4.3.3. Si la consideración del «interés superior del niño» debe regir todo procedimiento (artículo 6.1), conviene precisar expresamente que ello ocurre **de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Convenio Internacional de los Derechos del Niño**, con el fin de hacer que esta consideración sea jurídicamente invocable ante los tribunales.

Familiares dependientes (artículo 11.1)

4.3.4. Con el fin de homogeneizar el texto, conviene sustituir la expresión «solicitante de asilo» por la de «**solicitante de protección internacional**».

4.3.5. El hecho de que el deseo del solicitante deba formularse «por escrito» puede limitar la capacidad de expresión del solicitante, lo que contradice el espíritu del texto. Sería más correcto precisar que **esta solicitud podrá formularse de cualquier forma que permita a las autoridades registrarla (por escrito, en una entrevista o con un cuestionario)**.

Cláusulas discrecionales (Capítulo IV, artículo 17)

4.3.6. El Comité aprueba la disposición según la cual «la decisión de denegación de la petición (del Estado requerido a efectos de asunción de responsabilidad) deberá motivarse» (artículo 17.2, apartado 3). Considera que debería precisarse también que «**a falta de respuesta en el plazo de dos meses, el Estado requerido pasará a ser responsable del examen de la solicitud**».

Procedimientos de asunción de responsabilidad y readmisión (Capítulo VI, artículos 20 a 31)

4.3.7. El Comité insta a los Estados miembros a que cursen lo antes posible la petición de readmisión (artículo 23.2) y, en cualquier caso, dentro del plazo recomendado por la Comisión (dos meses en caso de intervención de Eurodac, tres meses en los demás casos).

4.3.8. Si se quiere proporcionar al solicitante una información que sea lo más completa posible y comprensible para él no basta con una notificación efectuada «en la lengua cuya comprensión sea razonable suponerle a la persona» (artículo 25.1). Al igual que en el artículo 4.2, el Comité desearía que se precise que la notificación debe hacerse en una **lengua que el solicitante reconozca comprender**.

Debería precisarse que el recurso tiene efecto **suspensivo (artículos 25.2 y 26.1)**, como se menciona anteriormente (considerandos 16 y 17):

4.3.9. El Comité considera contradictorio que se promueva el derecho de **recurso** (con efecto suspensivo) para el solicitante al que afecte una decisión de traslado y, al mismo tiempo, se prevea que la persona afectada puede no ser autorizada a permanecer en el territorio en espera de que se resuelva su recurso o su solicitud de revisión (**artículos 26.3 y 26.4**).

4.3.10. Con el fin de respaldar el principio consagrado en el Convenio de Ginebra según el cual ningún Estado puede **detener** a una persona por el único motivo de que sea un solicitante de protección internacional (**artículo 27.1**), el Comité sugiere que **el artículo 27.3 se sitúe antes del artículo 27.2**, con el fin de destacar las soluciones alternativas a la detención.

4.3.11. El Comité aprueba que se precise explícitamente que solo se podrá detener a los menores **acompañados (artículo 27.10)**.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
