

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.9.2010  
COM(2010) 465 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**PRIVIND APLICAREA DIRECTIVEI 2005/85/CE DIN 1 DECEMBRIE 2005  
PRIVIND STANDARDELE MINIME CU PRIVIRE LA PROCEDURILE DIN  
STATELE MEMBRE DE ACORDARE ȘI RETRAGERE A STATUTULUI DE  
REFUGIAT**

# RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

## PRIVIND APLICAREA DIRECTIVEI 2005/85/CE DIN 1 DECEMBRIE 2005 PRIVIND STANDARDELE MINIME CU PRIVIRE LA PROCEDURILE DIN STATELE MEMBRE DE ACORDARE ȘI RETRAGERE A STATUTULUI DE REFUGIAT

### 1. INTRODUCERE

Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat („directiva” sau „DPA”)<sup>1</sup> reprezintă unul dintre cele cinci instrumente referitoare la azil care stau la baza creării sistemului european comun de azil (SECA), ca urmare a concluziilor Consiliului European de la Tampere din 1999 și în conformitate cu Programul de la Haga. Aceasta se aplică tuturor statelor membre, cu excepția Danemarcei<sup>2</sup>.

Prezentul raport este întocmit în conformitate cu articolul 42 din DPA și oferă o imagine de ansamblu asupra transpunerii și a punerii în aplicare a directivei în statele membre, inclusiv a posibilelor aspecte problematice. Raportul se bazează pe o analiză a măsurilor de transpunere notificate Comisiei, pe consultări cu experți guvernamentali, cu ONG-uri, cu avocați specializați în domeniul azilului și cu Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), pe răspunsurile statelor membre la chestionarul Comisiei, pe studii privind punerea în aplicare a directivei<sup>3</sup>, pe rapoarte privind cofinanțarea din Fondul european pentru refugiați, pe raportul privind procedurile de azil din statele participante la Consultările interguvernamentale privind migrația, azilul și refugiații<sup>4</sup>, precum și pe studiul privind asistența juridică acordată solicitanților de azil realizat de Consiliul European pentru refugiați și exilați (ECRE) și de Rețeaua judiciară europeană în domeniul azilului (ELENA). Raportul ar trebui corelat cu evaluarea impactului care însoțește reformarea directivei<sup>5</sup>.

Pentru statele membre care nu au notificat măsuri complete de transpunere până în momentul întocmirii prezentului raport, informațiile relevante au fost culese pe baza legislației în vigoare sau, după caz, al propunerilor legislative.

---

<sup>1</sup> JO L 326, 13.12.2005, p. 13.

<sup>2</sup> În prezentul raport, sintagma „state membre” se referă la statele membre pentru care directiva are caracter obligatoriu.

<sup>3</sup> A se vedea: Universitatea Nijmegen, „The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States” (Directiva privind procedurile: teme centrale, aspecte problematice și punerea în aplicare în statele membre selectate), K. Zwaan (ed.) martie 2008; ICNUR, „Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice” (Îmbunătățirea procedurilor de azil. Analiză comparativă și recomandări de ordin juridic și practic), martie 2010.

<sup>4</sup> CIG, „Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States” (Proceduri de azil. Raport privind politicile și practicile existente în statele participante la CIG), mai 2009.

<sup>5</sup> Propunere de directivă privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a protecției internaționale, 21 octombrie 2009, COM(2009)554.

## 2. CONTEXTUL ISTORIC ȘI POLITIC

Directiva a fost adoptată în unanimitate de Consiliu, după consultarea Parlamentului European. Scopul acesteia este stabilirea unor standarde minime pentru o procedură de azil echitabilă și eficientă. Programul de la Haga a invitat Comisia să evalueze standardele propuse în prima fază și să propună instrumente de a doua generație, în vederea adoptării acestora până la sfârșitul anului 2010. În Planul strategic în materie de azil<sup>6</sup>, Comisia a propus încheierea celei de a doua faze a SECA prin reducerea măsurilor procedurale divergente, prin îmbunătățirea standardelor de protecție și prin asigurarea aplicării coerente a acestora la nivelul UE. Pactul european privind imigrația și azilul, adoptat la 16 octombrie 2008, a consolidat susținerea politică a acestui obiectiv, invitând Comisia să prezinte propuneri pentru a stabili, printre altele, în 2010, dacă este posibil, și până în 2012, o procedură unică de azil care să cuprindă garanții comune; programul de la Stockholm confirmă acest angajament.

La 21 octombrie 2009, Comisia a prezentat o propunere de modificare a directivei care vizează, în special, simplificarea și consolidarea procedurilor și îmbunătățirea calității hotărârilor judecătorești pronunțate în primă instanță la nivelul UE. Standardele prevăzute au la bază, printre altele, cele mai bune practici identificate de Comisie într-o serie de state membre.

## 3. MONITORIZAREA ȘI GRADUL DE TRANSPUNERE

Termenul de transpunere a celor mai multe dintre elementele directivei era 1 decembrie 2007, în timp ce articolul 15, referitor la asistența juridică, trebuia transpus până la 1 decembrie 2008. După expirarea acestor termene, s-au declanșat proceduri privind încălcarea dreptului împotriva tuturor statelor membre care nu au comunicat sau care nu au comunicat integral măsurile de transpunere adoptate. Ulterior, în conformitate cu articolul 226 din tratat, Comisia a trimis 17 scrisori de notificare oficială și 5 avize motivate. În prezent, toate statele membre și-au notificat măsurile de transpunere complete, cu excepția BE și IE. Comisia a luat decizia de a prezenta cazurile BE și IE în fața Curții de Justiție, iar în cazul EL, Comisia a trimis o scrisoare de notificare oficială privind neîndeplinirea corespunzătoare a mai multor dispoziții din directivă, în special a celor privind accesul la procedură și tratamentul minorilor neînsoțiți.

În perioada 1 ianuarie 2008<sup>7</sup> – 31 decembrie 2009, numărul cererilor de azil înregistrate de cele 26 de state membre pentru care DPA are caracter obligatoriu era de 492 995. În aceeași perioadă, în aceste state membre au fost emise 444 165 de hotărâri pronunțate în primă instanță și 125 785 de hotărâri pronunțate în urma exercitării unei căi de atac<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Plan strategic în materie de azil „O abordare integrată a protecției în ansamblul UE”, 17 iunie 2008, COM (2008) 360.

<sup>7</sup> Deciziile menționate în acest paragraf privind cererile depuse înainte de 1.12.2007 nu au făcut obiectul DPA.

<sup>8</sup> Informațiile referitoare la hotărârile pronunțate în apel nu sunt, însă, complete, întrucât 3 state membre nu au prezentat date pentru 2008, iar 9 pentru 2009.

## **4. DISPOZIȚII GENERALE**

### *4.1. Definiții (articolul 2)*

În general, definițiile din directivă se regăsesc în legislațiile naționale. Cu toate acestea, în unele state membre (de exemplu BE, IE, LT, PL, SK, SI și UK), definiția națională a solicitantului de azil nu include explicit cerința din directivă potrivit căreia o persoană este considerată solicitant până în momentul adoptării deciziei finale, iar legislația IE nu reflectă definiția „minorului neînsoțit” din directivă.

### *4.2. Domeniul de aplicare și autoritățile responsabile (articolele 3 și 4)*

Toate statele membre, cu excepția IE, au instituit o procedură unică, aplicând astfel directiva în ceea ce privește stabilirea atât a statutului de refugiat, cât și a statutului de protecție subsidiară. Marea majoritate a statelor membre au desemnat o autoritate decizională unică, care este, de obicei, un organism administrativ specializat. În unele state membre, alte autorități participă la anumite proceduri sau cazuri specifice, cum ar fi anumite proceduri la frontieră (EE, FR), o procedură preliminară pentru solicitări ulterioare (BE), cazuri referitoare la securitatea națională (BE) și cazuri privind țări terțe europene sigure (DE).

## **5. DISPOZIȚII SPECIFICE**

### **5.1. Principii fundamentale și garanții**

#### *5.1.1. Accesul la procedură (articolul 6)*

Statele membre trebuie să acorde dreptul de a solicita azil și să se asigure că autoritățile responsabile sunt capabile să faciliteze accesul la procedură în cazul persoanelor care vor să depună o cerere. Alte aspecte legate de procedurile de acces sunt lăsate la latitudinea statelor membre.

Toate statele membre acordă oficial dreptul de a solicita azil, însă sistemele naționale de acces, în forma lor actuală, variază considerabil de la un stat la altul. În unele state membre, autoritățile de aplicare a legii, de obicei poliția și/sau poliția de frontieră sunt competente să primească cereri de azil (de exemplu în BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO și SK). În altele, cererile trebuie depuse într-un loc special, cum ar fi un centru (de primire) pentru depunerea cererilor, sau la sediul autorității decizionale (de exemplu în AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE și UK). În unele state membre, acest sistem prevede posibilitatea de a comunica de la început intenția de a solicita azil altor autorități (de exemplu în AT, DE, BG, SI). În FR, persoanele cu ședere ilegală pe teritoriul acestei țări trebuie mai întâi să solicite, la o *prefectură*, dreptul de ședere și apoi să depună o cerere la autoritatea decizională.

În general, cererile depuse de părinți includ și copiii dependenți; în CY, FR, EL, HU, MT, PL, și PT, există posibilitatea de a depune o cerere în numele unor adulți dependenți. În unele state membre (de exemplu EL, NL, DE), dreptul de a depune o cerere este recunoscut și minorilor de o anumită vârstă. Un tutore sau un alt reprezentant are competența de a depune o cerere pentru un minor neînsoțit în BE, DE, FR, EL, LT, NL și SK.

Statele membre solicită fie anumitor autorități<sup>9</sup>, fie autorităților publice în general<sup>10</sup>, să îi îndrume *de facto* pe solicitanții de azil către autoritățile competente (de exemplu în EL, LV, NL, MT și SK) și/sau să notifice respectivei autorități cererea de azil (de exemplu în AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT și SE). Termenele pentru îndeplinirea formalităților referitoare la depunerea cererilor variază, de la 3 - 5 luni (MT), la 36 de zile (FR<sup>11</sup>), o lună (NL<sup>12</sup>) sau 2 săptămâni (CY), în timp ce BE, CZ, FI, HU, LT și SE au raportat termene de cel mult 3 zile. În EL s-au semnalat întârzieri importante și alte dificultăți de ordin practic în ceea ce privește accesul la procedură.

#### 5.1.2. Dreptul de a rămâne în statul membru (articolul 7)

Dreptul de a rămâne în statul membru în așteptarea rezultatelor procedurilor desfășurate în primă instanță este recunoscut, în general, în legislația națională. Statele membre au, totuși, abordări divergente în ceea ce privește excepțiile privind predarea sau extrădarea. În unele state membre, extrădarea unui solicitant de azil în țara de origine este posibilă numai după adoptarea unei decizii negative în ceea ce privește cererea de azil (de exemplu EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK și UK). În AT, CY, CZ, DE, FR<sup>13</sup>, IE, IT, LU, MT, PL și SE se admit excepții. În RO, se admit excepții numai în cazurile legate de terorism.

#### 5.1.3. Cerințe privind adoptarea deciziilor și garanții acordate solicitanților (articolele 8, 9 și 10)

Cererile nu pot fi respinse sau excluse pe motiv că nu au fost depuse în cel mai scurt termen, iar statele membre respectă, în general, acest principiu. Cu toate acestea, FI și MT<sup>14</sup> acceptă cererile depuse mai târziu, cu anumite condiții, în timp ce în FR și CZ, persoanele aflate în detenție trebuie să depună o cerere în 5, respectiv 7 zile din momentul în care au fost informate că beneficiază de acest drept<sup>15</sup>.

În conformitate cu directiva, cererile trebuie analizate în mod individual, obiectiv și imparțial de personalul competent în materie de azil, pe baza unor informații precise și actualizate referitoare la țara de origine. AT, CY, DE, EL<sup>16</sup>, FI, HU, IT, LU, RO, SI și UK au transpus aceste standarde într-un mod suficient de clar și detaliat<sup>17</sup>, în timp ce în alte state membre, normele naționale fac referire la acestea doar în mod implicit. În AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL și UK există acorduri instituționale privind formarea și perfecționarea. Alte state membre au tendința să recurgă la formări *ad hoc*, a căror durată, intensitate și conținut variază considerabil.

În general, statele membre cer autorităților să adopte în scris deciziile privind cererile, să prezinte motivele respingerii de fapt și de drept și să ofere informații privind modul în care

---

<sup>9</sup> În BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK.

<sup>10</sup> În AT, BG, FI, LV, NL, SE.

<sup>11</sup> Această perioadă include și cele 15 zile în care prefectura acordă permisiunea de ședere și cele 21 de zile în care o persoană poate depune o cerere. În practică, acest proces durează, în medie, 20 de zile.

<sup>12</sup> Perioada de așteptare într-un centru de tranziție.

<sup>13</sup> Deși cele două proceduri se desfășoară în paralel, FR nu îi extrădează pe solicitanții de azil în țara lor de origine.

<sup>14</sup> În MT, o cerere trebuie depusă în termen de 60 de zile de la sosire. Cererile depuse mai târziu pot fi acceptate numai din motive speciale și excepționale.

<sup>15</sup> După expirarea termenului-limită, o cerere este considerată inadmisibilă în FR, în timp ce în CZ „expiră dreptul de a depune o cerere de azil”.

<sup>16</sup> Totuși, în practică, se înregistrează probleme legate de aplicarea acestor standarde.

<sup>17</sup> În unele state membre (de exemplu DE, FI și HU), legislația nu conține norme explicite referitoare la calificările personalului competent în domeniul azilului. În practică, însă, se asigură formarea acestuia.

poate fi contestată decizia<sup>18</sup>. Cu toate acestea, există discrepanțe majore în ceea ce privește structura și conținutul deciziilor, deficiențele raportate făcând referire la calitatea motivării deciziei<sup>19</sup>. CY și NL se prevalează de o clauză opțională care permite neprezentarea de motive atunci când unei persoane căreia i se refuză statutul de refugiat i se acordă un statut care oferă aceleași drepturi.

În general, legislația națională reflectă garanțiile menționate la articolul 10 alineatul (1) din DPA. Marea majoritate a statelor membre furnizează informații unui solicitant într-o limbă pe care se presupune că o înțelege. Însă unele state permit solicitanților să primească informații într-o limbă pe care o înțeleg (AT, CZ, HU, LT, PL și BG), ceea ce depășește standardele prevăzute în directivă. Pentru a informa persoanele cu privire la procedură, statele membre folosesc materiale tipărite în diverse limbi (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK și RO), iar unele state membre includ informațiile relevante în documentele procedurale care se adresează în mod special unei persoane (BG, CY, CZ și SK) și/sau informează verbal solicitantul (FI, LT, MT și SK).

În marea majoritate a statelor membre, normele naționale asigură servicii gratuite de interpretariat cel puțin pentru interviul personal, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) litera (b). Transpunerea acestei dispoziții nu este finalizată în BE și IE<sup>20</sup>, iar în EL se pare că serviciile de interpretariat sunt disponibile doar în capitală. Unele state membre (de exemplu FI, FR și LT) folosesc videoconferințe sau teleconferințe pentru a compensa lipsa de interpreți pentru anumite limbi și în anumite locuri și, în acest sens, s-au adoptat inițiative importante de cooperare practică, în special proiectul privind Grupul de interpreți. Se așteaptă ca Birou European de Sprijin pentru Azil să dea un nou impuls unor astfel de inițiative de cooperare.

În ceea ce privește obligația de a comunica hotărârea, o serie de state membre comunică hotărârea personal solicitantului, în cadrul unei întâlniri (de exemplu BG, EE, CZ, IT, LT și ES<sup>21</sup>), în timp ce altele trimit decizia prin poștă (de exemplu FR, DE, EE). Unele state membre o comunică atât solicitantului, cât și consilierului său juridic (de exemplu BE, BG, CZ, LT, NL<sup>22</sup> și SI), în timp ce DE și NL<sup>23</sup> folosesc clauza care permite notificarea deciziei exclusiv consilierului juridic. UK folosește toate formele descrise mai sus, în funcție de procedură.

Autoritățile informează solicitanții, cu privire la rezultatul deciziei și la drepturile de a introduce o cale de atac, fie pe cale orală, inclusiv prin intermediul unui interpret (în BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), fie prin prezentarea unei traduceri scrise (în AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) atunci când notifică decizia. BE, ES și NL oferă asistență juridică gratuită<sup>24</sup>. În IE, legislația nu conține norme explicite de punere în aplicare a acestei garanții, în timp ce în EL se pare că solicitanții nu sunt informați în mod corespunzător cu privire la decizie și la căile de atac disponibile. În EE, LT, BG și SI, solicitantului i se citește decizia în întregime, prin intermediul unui interpret sau printr-o traducere scrisă, ceea ce reprezintă o bună practică.

---

<sup>18</sup> Unele state membre (de exemplu NL și FI) se bazează pe legislația administrativă comună, în special în ceea ce privește cererea de a motiva deciziile.

<sup>19</sup> S-au exprimat motive de îngrijorare în ceea ce privește motivarea deciziilor în EL.

<sup>20</sup> În IE, legislația impune prezența unui interpret în cadrul unui interviu numai „dacă acest lucru este posibil”. În BE, interviul poate fi omis dacă nu sunt disponibili interpreți.

<sup>21</sup> Referitor la practicile administrative predominante.

<sup>22</sup> Referitor la procedura privind centrul de depunere a cererilor.

<sup>23</sup> Referitor la procedura extinsă.

<sup>24</sup> Articolul 10 alineatul (1) din DPA permite statelor membre să acorde derogări de la această obligație, atunci când este disponibilă asistența juridică gratuită.

#### 5.1.4. *Interviul personal (articolele 12, 13 și 14)*

Deși toate statele membre prevăd dreptul la un interviu personal, unele dintre ele prevăd excepții opționale. Interviul poate fi omis atunci când autoritatea a avut deja o întâlnire cu persoana respectivă pentru a o ajuta să completeze cererea (în CY, EL, SI și UK), solicitantul a invocat aspecte irelevante (în CY, EL, SI și UK), declarațiile sale sunt incoerente, contradictorii, puțin plauzibile sau insuficiente (în CY, EL, SI și UK), solicitantul provine dintr-o țară de origine sigură (în EL și SI) sau dintr-o țară terță sigură (în EL, FI, SI și UK), depune de mai multe ori aceeași cerere (în CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI și UK) sau depune o cerere pentru a întârzia expulzarea (în CY, EL, SI și UK). În unele cazuri, excepțiile prevăzute la nivel național nu respectă formularea din directivă<sup>25</sup>.

Cerința din directivă potrivit căreia interviul personal trebuie să aibă loc fără prezența membrilor de familie se regăsește, în general, în normele naționale. În FR, NL, SI și IE, însă, legislația nu este suficient de explicită în această privință. În unele state membre (de exemplu BG, CZ, ES, FI, DE, NL și SI), legislația nu include în mod explicit cerința din directivă potrivit căreia trebuie asigurat un grad corespunzător de confidențialitate a interviului personal, iar în EL și ES se semnalează probleme legate de practicile utilizate.

Conform directivei, statele membre trebuie să organizeze interviuri personale în condiții care îi permit solicitantului să prezinte toate motivele invocate în cererea sa. Acest standard este relevant pentru acei solicitanți care, din cauza genului, a vârstei și/sau a consecințelor pe care le presupun traumele suferite, pot avea nevoie de sprijin suplimentar, însă directiva nu stabilește în mod explicit garanții pentru solicitanți cu nevoi speciale, cum ar fi interviuri în care persoana care interviează are același sex cu solicitantul. Totuși, unele state membre au adoptat soluții relevante, cum ar fi asigurarea unui interpret și/sau a unei persoane care interviează de același sex (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI și UK) și furnizarea de informații referitoare la aspecte legate de gen și la stabilirea statutului de refugiat (AT, DE și SE).

Conform directivei, comunicarea în timpul interviului trebuie să aibă loc într-o limbă pe care se presupune că persoana „o înțelege în mod rezonabil”; normele naționale din unele state membre (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT și EL) depășesc acest standard, făcând referire la o limbă pe care persoana să o înțeleagă, în timp ce alte state membre reiau întocmai formularea din directivă. Se pare că normele legislative nu sunt întotdeauna respectate, în practică, în special din cauza lipsei de interpreți<sup>26</sup>, iar în unele state membre (de exemplu în BG, ES, FI, DE, NL și IE), normele naționale nu includ explicit standardul din directivă referitor la calificările persoanelor care iau interviurile.

Obligația întocmirii unui raport privind interviul și prezentarea acestui raport solicitantului se reflectă, în general, în legislație. Practicile sunt, însă, foarte diferite: unele state membre întocmesc un raport (de exemplu EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO și SE), altele fac o transcriere (de exemplu BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK și PL), în timp ce altele prezintă o înregistrare audio și/sau video (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL și UK). Unele state membre oferă solicitantului posibilitatea de a face comentarii pe marginea documentului de interviu (de exemplu CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO și SK), însă aceasta nu este

---

<sup>25</sup> Interviul poate fi omis atunci când nu este disponibil niciun interpret (BE) sau atunci când cererea este vădit neîntemeiată (FR). În SI, interviul nu este obligatoriu în cadrul procedurii accelerate și se pare că este adesea omis, în practică.

<sup>26</sup> În cazul EL se raportează probleme serioase în acest sens.



o practică standard în toate statele membre. Așadar, acuratețea înregistrărilor variază. Există practici divergente și în ceea ce privește accesul la raport. În unele state membre (de exemplu FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL și UK), un astfel de acces se acordă în primă instanță, în timp ce altele (de exemplu CY, EL, BE, BG, RO și FR) permit accesul numai după adoptarea unei decizii.

#### 5.1.5. *Asistență juridică și reprezentare (articolele 15 și 16)*

Dreptul de a beneficia de asistența unui consultant sau consilier juridic este recunoscut oficial la nivelul UE, însă statele membre nu au aceeași poziție în ceea ce privește asistența juridică gratuită. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK și SI reiau întocmai formularea din directivă și o propun numai în cazul căilor de atac. Altele, însă, depășesc acest standard, acordând fie asistență juridică (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT și UK)<sup>27</sup>, fie consiliere juridică gratuită încă din faza procedurilor în primă instanță (AT și CZ)<sup>28</sup>. În ceea ce privește căile de atac, majoritatea statelor membre oferă asistență juridică atât pentru procedurile corespunzătoare din primă instanță, cât și pentru căile de atac ulterioare. Cu toate acestea, AT și CY acordă asistență juridică sub formă de reprezentare numai în cadrul procedurilor care se desfășoară în fața instanțelor superioare. Dacă BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI și SE nu evaluează temeiul cererii înainte de a acorda asistență juridică, alte state membre fac acest lucru; în plus, în sistemele naționale există diferențe considerabile în ceea ce privește pragul aplicabil, etapele căii de atac și autoritățile responsabile. Lipsa resurselor suficiente reprezintă o condiție prealabilă pentru a beneficia de asistență juridică în majoritatea statelor membre<sup>29</sup>.

În anumite condiții, statele membre trebuie să asigure accesul consultantului sau consilierului juridic la dosarul solicitantului, pe care să îl pună la dispoziția organelor sesizate să se pronunțe cu privire la căile de atac. Majoritatea statelor membre acordă un astfel de acces consultantilor juridici, fără a impune restricții. În EL, CY, LT, IE, ES, NL și UK există limitări, în general din motive de securitate națională. În unele state membre (FR și IT), consilierii juridici nu pot avea, se pare, acces la informațiile din țara de origine care au stat la baza hotărârii autorității decizionale. În general, autoritățile sesizate să se pronunțe cu privire la căile de atac au acces la toate informațiile din dosarul solicitantului<sup>30</sup>. În toate statele membre, cu excepția FR, un consilier juridic poate asista la un interviu în primă instanță.

#### 5.1.6. *Garanții acordate minorilor neînsoțiți [articolul 2 litera (i) și articolul 17]*

Toate statele membre prevăd reprezentarea minorilor neînsoțiți în cadrul procedurii și numirea unui tutore legal sau a unei instituții care are competența de a acționa în calitate de tutore legal reprezintă o tendință dominantă. Un astfel de sistem există în AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK și SI, deși există diferențe considerabile în ceea ce privește acordurile instituționale, autoritățile implicate, precum și rolul și calificările tutorelui. Unele state membre au sisteme în care tipul de reprezentare diferă în funcție de etape sau pe toată durata procedurii, printre care se numără reprezentarea de către un consilier juridic (AT și PL), de către ONG-uri (CZ, FR<sup>31</sup> și PT) sau de către

<sup>27</sup> În FI, ES, HU, LT, IE și UK, acest drept depinde, totuși, de existența resurselor necesare.

<sup>28</sup> Servicii oferite de ONG-uri, cofinanțate din fonduri publice.

<sup>29</sup> Această condiție nu se aplică în BE, CZ și RO.

<sup>30</sup> Restricții legate de securitatea națională sunt posibile în LT și ES.

<sup>31</sup> A se vedea sistemul de administratori ad-hoc.

serviciile sociale (ES). În IE și UK, minorii sunt reprezentați de o organizație responsabilă cu îngrijirea și bunăstarea minorilor.

Numai câteva state membre aplică excepții de la obligația de a numi un reprezentant. EL prevede o astfel de excepție atunci când se așteaptă ca respectivul copil să împlinească 18 ani înainte de adoptarea unei hotărâri în primă instanță, atunci când acesta/aceasta este sau a fost căsătorit, sau atunci când acesta are 16 ani și este capabil să urmărească cererea. Această ultimă excepție este aplicabilă și în DE.

Examenle medicale menite să stabilească vârsta minorilor neînsoțiți sunt posibile în SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI și UK, minorii fiind informați cu privire la procedura de evaluare a vârstei fie verbal, fie în scris. De asemenea, aceste state membre solicită consimțământul minorului și/sau al reprezentantului acestuia pentru a efectua examenle medicale. Atunci când o persoană refuză să se supună examenului medical, aceasta este tratată ca adult (CZ, HU, NL, RO, PL și SK), credibilitatea declarațiilor sale este afectată (AT și LU) sau nu poate invoca principiul conform căruia îndoiala este în beneficiul solicitantului (LT). Ultimul caz este în contradicție cu directiva.

#### 5.1.7. *Retragerea cererii (articolele 19 și 20)*

Atunci când o cerere este *retrasă în mod explicit*, procedura este întreruptă, în general, fie prin luarea unei hotărâri (de exemplu în BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL și SI), fie prin introducerea unei note la dosar (de exemplu în ES, FR, NL și UK). În CY, IT<sup>32</sup> și UK, o cerere este respinsă, iar în EL și MT, legislația reia formularea din directivă, ceea ce permite fie o încheiere a procedurii, fie o respingere a cererii.

Noțiunea de *retragere implicită* este folosită în marea majoritate a statelor membre. Această noțiune nu este transpusă formal în FR și IT. Printre situațiile care dau naștere unei presupuneri privind retragerea cererii, pe lângă exemplele menționate în directivă, se numără încercarea de a intra fără autorizație pe teritoriul unei alte țări (CZ) sau întoarcerea voluntară în țara sa de origine (AT, BE și BG). Normele naționale permit încheierea procedurii, de obicei ca un prim pas (de exemplu în AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT și SI) și/sau respingerea cererii (de exemplu în AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO și UK).

## 5.2. Proceduri în primă instanță

### 5.2.1. *Procedura de examinare și cererile neîntemeiate (articolele 23 și 28)*

Conform directivei, statele membre trebuie să încheie procedura în cel mai scurt timp. Statele membre au diverse abordări în această privință. În CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE și UK, normele naționale fie urmează formularea din directivă (de exemplu în EL, EE, CY și UK), fie menționează principiul respectării obligației de diligență („due diligence”) și dreptul de a primi informații referitoare la evoluția procedurilor administrative (în FI și SE). În plus, unele autorități decizionale (de exemplu în DE, SE și UK) stabilesc termene pentru încheierea cazurilor. În alte state membre, legislația impune limite de timp pentru luarea unei hotărâri: 1 lună (RO), 2,5 luni (HU), 2,6 luni (PT), 3 luni (BG, CZ, LT, LV și SK), și 6 luni (AT, ES, NL<sup>33</sup> și PL). Termenul-limită poate fi extins cu 1 lună (HU și RO), 3 luni (BG și LT)

<sup>32</sup> În IT, această normă se aplică dacă a avut deja loc un interviu.

<sup>33</sup> Referitor la procedura extinsă.

sau 9 luni (LV). În PT, acest termen poate fi extins cu maximum 6 luni. În AT, CZ și PL, extinderea nu este condiționată de o limită de timp. În IT, se stabilesc limite de timp pentru anumite etape din cadrul procedurii.

Statele membre sunt libere să *acorde prioritate* sau să *acelereze* o examinare; în plus, procedurile pot fi urgentate din 16 motive specifice. De asemenea, circumstanțele aferente acestor motive pot fi luate în considerare atunci când se respinge o cerere ca fiind vădit nefondată<sup>34</sup>. Așadar, măsurile naționale relevante sunt puternic divergente.

În AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI și UK, examinarea unei cereri poate fi accelerată atunci când se aplică un motiv specific. Numărul motivelor menționate în legislația națională variază în mod semnificativ<sup>35</sup>, unele dintre acestea nerespectând formularea din directivă. În FR, SI și UK, fiecare cerere este analizată pentru a stabili procedura aplicabilă, în timp ce alte state membre lasă acest aspect la aprecierea autorității decizionale. În BG, PT și ES<sup>36</sup>, toate cererile sunt mai întâi examinate în cadrul unei proceduri preliminare care poate duce fie la admiterea unei persoane într-o procedură normală, fie la respingerea cererii acesteia din motive de inadmisibilitate sau din motive care intră sub incidența articolului 23 alineatul (4) din DPA. În NL, toate cererile sunt examinate mai întâi în cadrul unei proceduri în urma căreia cererea poate fi respinsă, se poate acorda protecție sau cazul poate face obiectul unei proceduri extinse. SE accelerează cazurile vădit neîntemeiate, în timp ce în IE se poate acorda prioritate anumitor cereri. În HU și DE nu sunt prevăzute măsuri privind proceduri accelerate.

Termene-limită aplicabile pentru încheierea procedurii accelerate variază, de la 48 de ore (în LT) la 3 zile (în BG, MT, RO și UK<sup>37</sup>), 4 zile (în ES<sup>38</sup> și FR<sup>39</sup>), 10 zile lucrătoare (în LV), 15 zile (în BE<sup>40</sup> și FR), 1 lună (în EL, CZ și PL); 2 luni (în SK, LU și BE), 3 luni (în AT și ES). Nu există termene-limită oficiale în EE, IE<sup>41</sup>, SE și SI, iar în FI, PT și IT termenele sunt stabilite pentru încheierea anumitor etape ale procedurii<sup>42</sup>. Procedurile accelerate pot fi aplicate fără a oferi persoanei în cauză posibilitatea de a avea un interviu (în CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI și UK), pot genera terme mai scurte pentru introducerea căilor de atac (în BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO și UK) sau priva căile de atac de efectul suspensiv automat (în AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK și UK).

Statele membre pot respinge cererea ca fiind nefondată sau vădit nefondată doar dacă persoana respectivă nu întrunește condițiile necesare pentru a beneficia de protecție internațională. Cu toate acestea, în CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK și SI, cererile pot fi respinse ca fiind nefondate sau vădit nefondate atunci când autoritatea decizională stabilește existența unei circumstanțe prevăzute la articolul 23 alineatul (4) din DPA; mai mult, în BG,

---

<sup>34</sup> Articolul 28 alineatul (2) din DPA.

<sup>35</sup> În LT există 5 motive, în FI-8, în CZ-9, în RO-10, în MT-11, în EL -14, iar în SI- 16.

<sup>36</sup> În ES, în urma adoptării noii legi privind dreptul de azil, atât la graniță, cât și pe teritoriul țării se aplică două proceduri accelerate diferite. Procedura de graniță este similară modelului BG, în timp ce procedura internă este legată de motive specifice.

<sup>37</sup> Este vorba de procedura de urgență, iar cifrele se referă la zile lucrătoare. În cadrul procedurii de introducere a unor căi de atac fără efect suspensiv, termenul este de 6 sau 10 zile.

<sup>38</sup> Este vorba de persoanele reținute și de zile lucrătoare. Termenul poate fi extins până la 8 zile.

<sup>39</sup> Este vorba de solicitanți reținuți.

<sup>40</sup> Este vorba de solicitanți reținuți.

<sup>41</sup> În IE, procedura prioritară durează între 17 și 20 de zile lucrătoare, în practică.

<sup>42</sup> În practică, în FI și PT, termenele-limită sunt, în medie, de 67, respectiv 30 de zile.

CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT și SI, dispozițiile naționale corespunzătoare tind să nu respecte formularea din directivă.

### 5.2.2. Cereri inadmisibile [articolul 25 alineatul (2)]

Posibilitatea de a nu examina o cerere atunci când un alt stat membru a acordat statutul de refugiat a fost transpusă în BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI și UK. În BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK și UK, o cerere poate fi considerată inadmisibilă atunci când o persoană vine dintr-o „primă țară de azil”. Noțiunea de țară terță sigură este aplicabilă în faza de admisibilitate în AT, BG<sup>43</sup>, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI și UK. În BG, NL, CY, MT, SI și PT, o cerere poate fi considerată inadmisibilă atunci când o persoană a obținut sau a depus cerere pentru un statut care oferă drepturi echivalente cu cele oferite de statutul de refugiat. Cererile ulterioare identice sunt considerate inadmisibile în AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI și UK, în timp ce CY, EL, PL, MT și PT aplică această noțiune în cazul cererilor adulților dependenți în cazul cărora s-au depus cereri făcute în numele lor, atunci când nu există noi date specifice în ceea ce privește situația lor.

BE și FR nu au transpus articolul 25 alineatul (2), unele state membre care folosesc acest articol nu dispun de o procedură de admisibilitate specială (de exemplu EE, FI, IE, IT și NL), iar altele (de exemplu AT, BG, ES și PT) au prevăzut o procedură preliminară în care sunt examinate atât criteriile de admisibilitate, cât și criteriile de fond. În anumite cazuri, legislația națională menționează criteriile de inadmisibilitate care nu corespund articolului 25 alineatul (2)<sup>44</sup>.

### 5.2.3. Conceptul de primă țară de azil (articolul 26)

Statele membre pot considera o țară terță ca fiind prima țară de azil a unui solicitant numai dacă acesta a fost recunoscut ca refugiat în țara respectivă și încă se poate prevala de protecția respectivă sau dacă beneficiază, cu alt titlu, de protecție suficientă și este readmisă în țara respectivă. AT, BE, FR, LT și PL nu au transpus această noțiune cu caracter opțional. În BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI și UK, dispoziția se poate aplica în cazul refugiaților recunoscuți, în timp ce CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE și UK au prevăzut, de asemenea, posibilitatea de a aplica această noțiune persoanelor care, cu alt titlu, beneficiază de protecție suficientă. Noțiunea de protecție suficientă este interpretată în mod diferit, cum ar fi: „un alt tip de protecție internațională” (EE), „protecție efectivă în sensul Convenției de la Geneva” (PT) și „dreptul de ședere sau dreptul de a beneficia de protecție internațională efectivă” (ES). DE aplică o prezumție de siguranță în cazul unei persoane care a trăit mai mult de 3 luni într-o altă țară terță în care nu este amenințată să fie persecutată politic, iar NL folosește conceptul de „precedenta țară de rezidență”<sup>45</sup>. SI și EL reiau literal formularea din directivă, făcând referire la *protecția suficientă*. În EE, DE, SE și FI, cerința potrivit căreia noțiunea este aplicabilă numai dacă o persoană este readmisă într-o țară terță este omisă în normele de transpunere.

<sup>43</sup> În BG, acest motiv poate fi aplicat în procedura accelerată, așa cum se menționează în secțiunea 5.2.1.

<sup>44</sup> Aceasta include posibilitatea de a nu examina o cerere dacă aceasta se bazează, în substanță, pe noțiunea de țară de origine sigură (MT), pe lipsa unui interes legitim (BG), pe prezentarea unei alte cereri cu date personale diferite (ES) sau dacă o persoană se află în posesia unui permis de ședere (EE).

<sup>45</sup> Este vorba despre o țară în care o persoană a obținut sau poate obține un permis de ședere care oferă protecție pe termen lung împotriva returnării.

#### 5.2.4. Conceptul de țară terță sigură (articolul 27)

Conceptul de țară terță sigură se aplică atunci când o persoană a solicitat protecție într-o țară terță sigură, care poate oferi protecție în conformitate cu Convenția din 1951 și cu care persoana are legături. BE, DE, FR, IT, PL și SE nu au transpus această noțiune, în timp ce alte state membre o aplică rar în practică<sup>46</sup>. În ceea ce privește criteriile materiale de aplicare a acestui concept în cazul unei țări terțe, în general, normele naționale fie reiau formularea din directivă, fie reflectă substanța acesteia. Se semnalează câteva probleme. În CZ și UK, legislația aplicabilă nu prevede că o țară terță trebuie să respecte principiul nereturnării<sup>47</sup>, iar în RO și UK, criteriile naționale nu fac referire la posibilitatea de a solicita statutul de refugiat și de a beneficia de protecție. În FI, IE și LT, accentul este pus pe mai mult pe participarea țării terțe la tratatele privind refugiații și drepturile omului și pe respectarea acestora decât pe tratarea unei persoane în conformitate cu criteriile specifice din directivă.

Noțiunea de țară terță sigură se poate aplica numai atunci când se stabilește o *legătură* cu țara terță, în baza căreia ar fi rezonabil ca acea persoană să meargă în țara respectivă. Măsurile naționale nu conțin norme detaliate în acest sens, ci fac referire doar la o persoană care „a fost prezentă”(SI), „se afla în tranzit și a avut posibilitatea, la frontieră sau pe teritoriul respectivei țări, să contacteze autoritățile”(RO și UK), „a rămas sau a tranzitat această țară și există o legătură care, în principiu, permite respectivei persoane să se adreseze acestei țări”(PT), „a locuit”(CZ) sau „a avut ședere”(BG, EL<sup>48</sup> și MT<sup>49</sup>) într-o țară terță. În AT, FI<sup>50</sup>, LT și SK nu există norme relevante în acest sens. În EE, ES, LU, CY, normele naționale impun autorităților să stabilească o legătură, fără a specifica criteriile aplicabile. În NL, există norme relevante care, printre altele, impun autorităților să evalueze *natura, durata și circumstanțele șederii* unei persoane într-o țară terță.

Statele membre pot fie să desemneze țările terțe sigure, fie să aplice noțiunea pentru fiecare caz în parte. BG, CZ, RO, SK, SI și PT au optat pentru prima soluție, în timp ce AT, EE, ES<sup>51</sup>, FI, EL, LT, LV, MT, NL și SE au o abordare de la caz la caz. În UK, sunt prevăzute atât desemnarea, cât și evaluarea de la caz la caz a securității<sup>52</sup>. Abordările statelor membre variază și, în general, nu includ detalii suficiente în ceea ce privește o examinare individuală a siguranței pentru o anumită persoană. Într-o serie de state membre, persoana are dreptul să refuze prezumția de siguranță încă din timpul procedurii în primă instanță (de exemplu în BG, CZ, EE, FI, NL, SI și SK), în timp ce în altele această posibilitate este disponibilă prin exercitarea dreptului la o cale de atac (de exemplu în CY, RO, LT, MT, EL<sup>53</sup>, ES și UK). În general, o persoană poate refuza prezumția de siguranță în orice temei, însă câteva state membre limitează acest aspect la articolul 3 din Convenția europeană a drepturilor omului (MT, NL și PT) sau la această convenție în general (UK). În FI și EL, temeiul nu este specificat în legislație. În opinia Comisiei, persoanele vizate trebuie să fie informate cu privire

<sup>46</sup> Se pare că numai AT, ES, HU, PT și UK o aplică în practică și numai într-un număr limitat de cazuri.

<sup>47</sup> În cazul CZ, este vorba de articolul 27 alineatul (1) literele (b) și (c). În cazul UK, este vorba de articolul 27 alineatul (1) litera (c).

<sup>48</sup> În EL, legislația face referire la un permis de ședere.

<sup>49</sup> În MT, normele naționale fac referire la „o perioadă semnificativă” și la o legătură cu țara respectivă.

<sup>50</sup> Singura cerință este ca persoana să „fi putut beneficia de protecție” în țara respectivă.

<sup>51</sup> Referitor la practică.

<sup>52</sup> În practică, se folosește numai abordarea de la caz la caz, întrucât nu au fost adoptate liste cu țările terțe sigure.

<sup>53</sup> Referitor la practică. Nu sunt prevăzute norme explicite în legislație.

la dreptul de a contesta aplicarea noțiunii și trebuie să aibă posibilitatea de a-l exercita înainte de luarea unei decizii în primă instanță<sup>54</sup>.

#### 5.2.5. *Țări de origine sigure (articolele 29–31)*

Curtea de Justiție a anulat normele din directivă privind procedurile de adoptare și de modificare a unei liste comune minimale a țărilor de origine sigure („TOS”)<sup>55</sup>. În ceea ce privește desemnarea la nivel național, nu există nicio noțiune de TOS în BE, IT, PL și SE<sup>56</sup>. Există diferențe majore între statele membre în care există proceduri TOS. În CY, EE, HU și EL, această noțiune este aplicabilă numai într-o anumită parte a țării. O serie de state membre (DE, FI, FR, NL și UK) se pot baza pe clauze de statu-quo („stand-still clauses”), aplicând criterii mai puțin riguroase pentru desemnarea la nivel național, iar UK utilizează posibilitatea de a desemna o parte din țară ca fiind sigură sau aceea de a desemna o țară sau o parte dintr-o țară ca fiind sigură pentru un anumit grup de persoane. În legislațiile naționale există, în general, o listă a TOS, însă acestea au fost adoptate numai în câteva state membre (AT, DE, FR, LU, RO, SK și UK), iar conținutul acestor liste variază în mod semnificativ<sup>57</sup>. În EE, CZ, FI, NL și PT, nu sunt prevăzute liste, iar noțiunea poate fi aplicată de la caz la caz; în BG, FR, PT, MT și RO, normele naționale nu reflectă integral și explicit criteriile menționate în directivă în virtutea cărora o țară poate fi considerată TOS.

Cerința referitoare la efectuarea unei examinări individuale este, în general, recunoscută, ca principiu general sau specific, în contextul noțiunii de TOS. Deși același lucru se aplică și în cazul posibilității de a respinge prezumția de siguranță, se pare că există posibilitatea ca solicitanții să nu fie informați cu privire la intenția autorităților de a aplica această noțiune<sup>58</sup>, iar în EE, EL și SI interviul personal poate fi omis în cadrul procedurilor TOS.

#### 5.2.6. *Procedura preliminară pentru cererile ulterioare (articolele 32-34)*

Directiva permite statelor membre să supună cererile ulterioare unei proceduri preliminare pentru a evalua dacă acestea conțin elemente sau date noi care sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a obține statutul de refugiat. Această procedură există în BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE și SI. În CZ, ES, HU și LV, în procedura de admisibilitate sunt integrate criterii similare, iar în FR acestea fac parte dintr-o procedură accelerată. Interpretarea testului directivei referitor la ceea ce constituie elemente noi variază semnificativ. În EL și LU, legislația reproduce literal formularea din directivă, DE se bazează pe motivele generale de revizuire a actelor administrative, NL solicită existența unor circumstanțe noi care, la prima vedere, nu pot fi excluse ca motive de revizuire a deciziei anterioare, BE examinează dacă noile circumstanțe conțin indicii semnificative a unei frici de persecuție bine fondate sau a unui risc de pericol major, CZ solicită dovedirea unei legături cu motivele invocate pentru acordarea protecției, în timp ce SI, HU, LV și SK pun accentul pe schimbarea circumstanțelor. SE solicită noi circumstanțe care constituie un impediment durabil în calea expulzării. În general, statele membre cer solicitanților să prezinte elemente care nu erau cunoscute sau care nu ar fi putut fi cunoscute în momentul examinării anterioare.

---

<sup>54</sup> Ca urmare a principiului de respectare a dreptului de a fi audiat. A se vedea, în special, cauza C-349/07, CJ.

<sup>55</sup> Cauza C - 133/06 - Hotărârea din 6 mai 2008.

<sup>56</sup> Aceste state membre au transpus, totuși, noțiunea de TOS în cazul listei comune.

<sup>57</sup> DE a desemnat două țări terțe, FR- 18, iar UK-26.

<sup>58</sup> A se vedea studiul ICNUR privind aplicarea Directivei privind procedurile de azil.

BE, CZ, PT, RO și SE aplică procedura preliminară numai pentru cererile depuse după adoptarea hotărârii în cazul unei cereri anterioare, în timp ce SI face acest lucru și pentru cererile depuse după retragerea explicită a cererii, iar DE, ES, EL, HU, LU, MT și NL aplică normele din directivă referitoare la procedura preliminară în cazul cererilor depuse după pronunțarea hotărârii sau după retragerea explicită ori implicită a cererii anterioare. Numai DE aplică procedura preliminară în cazul persoanelor care nu se prezintă la un centru de primire sau în fața autorităților la data stabilită, în conformitate cu articolul 33 din DPA.

În CZ, DE, EL, LU, MT și RO, normele corespunzătoare cererilor ulterioare permit omiterea interviului personal, iar în DE, LU, NL, MT și RO, persoanele respective trebuie să indice faptele și să prezinte dovezi care să justifice o nouă procedură. DE, LU, PT<sup>59</sup> și MT cer solicitanților să prezinte informații noi într-o anumită perioadă de timp.

Dispozițiile din directivă privind cererile ulterioare nu au fost transpuse în IE. UK folosește un sistem de „cereri recent înregistrate” care nu corespunde standardelor din directivă, în timp ce, conform legislației SK, autoritățile încheie procedura dacă faptele referitoare la respectivul caz nu s-au schimbat substanțial după luarea unei decizii în cazul unei cereri anterioare.

#### 5.2.7. Proceduri la frontieră (articolul 35)

În AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK și SI sunt prevăzute proceduri la frontieră, care variază semnificativ în ceea ce privește persoanele respective, motivația și tipurile de hotărâri, precum și termenele procedurale și garanțiile. Acestea se aplică în cazul solicitanților care nu au documente de intrare (BE, DE, FR, NL, PT), care vin dintr-o țară de origine sigură (DE), care prezintă documente falsificate (CZ), care reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice (CZ) sau a căror identitate nu a fost stabilită (CZ). AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI<sup>60</sup> aplică o procedură la frontieră pentru toți solicitanții de azil fie la graniță, în general, fie în locuri speciale (de exemplu în aeroporturi).

Printre motivele respingerii unei cereri de azil se numără noțiunea de țară de origine sigură (AT, DE și EE), motive privind admisibilitatea (EE, ES, HU, SI și PT), cereri insuficient motivate (AT), cereri vădit nefondate (DE, ES, FR, RO, PT și SI) și cereri care prezintă informații false în ceea ce privește identitatea, naționalitatea sau autenticitatea documentelor (AT). În EL, NL și CZ, se ia o hotărâre în ceea ce privește cererile la frontieră pe baza unor motive generale. Termenul în care trebuie luată hotărârea variază, de la 2 zile (DE) la 3 zile (RO), 4 zile (ES, FR), 7 zile (PT), 8 zile (HU), 15 zile (BE), 30 zile (EL, CZ și 42 zile (NL). Dispozițiile naționale referitoare la procedurile de frontieră reflectă, în general, principiile și garanțiile fundamentale sau, în cazul procedurilor la frontieră bazate pe clauza de statu-quo („stand-still clause”)<sup>61</sup>, garanțiile minime prevăzute la articolul 35 alineatul (3). În special, persoanelor care fac obiectul procedurii la frontieră li se oferă, în general, posibilitatea de a avea un interviu personal. Normele naționale permit omiterea unui interviu personal într-o procedură de frontieră numai în cazul EE.

---

<sup>59</sup> În PT, impunerea unui termen-limită este lăsat la aprecierea autorității decizionale.

<sup>60</sup> În SI, dispozițiile privind procedurile la graniță nu au fost aplicate în practică.

<sup>61</sup> În conformitate cu articolul 35 alineatul (2) din DPA, un stat membru poate menține procedurile în conformitate cu legile aflate în vigoare la 1 decembrie 2005 care nu respectă principiile fundamentale și garanțiile.

### 5.2.8. *Retragerea statutului de refugiat (articolele 37 și 38)*

Dispozițiile din directivă privind retragerea statutului de refugiat se reflectă, în general, în legislația națională. DE prevede o clauză opțională prin care poate hotărî ca statutul de refugiat să devină caduc din punct de vedere juridic în cazul încetării condițiilor. În 2008 și 2009, în EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT și RO, nu s-au înregistrat cazuri de retragere a statutului de refugiat, în timp ce unele state membre (IE, LU, HU, PL, SI, SK și SE) au raportat cifre care nu depășesc 25 de cazuri pe an. În 2008 și 2009, această noțiune a fost aplicată mai frecvent în AT (105 cazuri), DE (10 755), FR (220) și IT (95).

## 5.3. Căi de atac

### 5.3.1. *Accesul la o cale de atac efectivă (articolul 39)*

Conform directivei, statele membre au obligația de a asigura accesul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, să stabilească normele procedurale și termenele relevante și să prevadă măsuri privind dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru respectiv până la soluționarea căii de atac. În majoritatea statelor membre, organul de apel de prim nivel este o instanță judecătorească. Acestea pot fi tribunale specializate (în AT, FR și SE), tribunale administrative (în BG, EE, EL, ES, FI, FR<sup>62</sup>, DE, LV, LT, LU, SI) sau instanțe cu competențe generale (în CZ, IT, HU, NL, RO, SK și UK<sup>63</sup>). În BE, CY, IE, MT, PL și UK există tribunale specializate. În UK, Comisia specială de apel în materie de imigrație („Special Immigration Appeals Commission”) este sesizată pentru apeluri în cazuri referitoare la securitatea națională. EL este singurul stat membru în care Curtea administrativă supremă (Consiliul de stat) este instanța de apel unică împotriva deciziilor în materie de azil adoptate de autoritatea decizională.

Termenele de introducere a căilor de atac variază semnificativ, iar multe state membre le-au redus în cazul deciziilor care intră sub incidența articolului 23 alineatul (4), a articolului 28 alineatul (2), a articolului 32 și/sau a articolului 35 din DPA și în cazul deciziilor referitoare la solicitantii aflați în detenție. Termenul general variază de la 8 zile (PT) la 10 zile (EE, LV și UK), 14 zile (AT, BG, DE, LT și PL), 15 zile (CZ, HU, IE<sup>64</sup> și SI), 20 de zile (CY), 21 de zile (SE), 28 de zile (NL<sup>65</sup>), 30 de zile (BE, FI, FR, EL, IT și SK) și 60 de zile (EL și ES). Termenele reduse sunt de 2 zile (FR, RO și UK), 3 zile (SI, DE<sup>66</sup> și PT), 5 zile (PL și UK<sup>67</sup>), 7 zile (BG, CZ, DE și NL<sup>68</sup>), 10 zile (CY), 15 zile (BE și IT) și 20 de zile (SK). Același termen se aplică și în cazul tuturor deciziilor referitoare la azil în EE, FI, EL, LT, LV, PL și SE.

Principiul efectului suspensiv automat se aplică în cazul tuturor căilor de atac introduse pe lângă organul sesizat să se pronunțe cu privire la căile de atac de prim nivel din BG, HU, IE, LT, LU și PT. În alte state membre, excepțiile aplicabile sunt foarte divergente și se referă la deciziile de a nu examina în continuare o cerere ulterioară (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO și UK), refuzul de a redeschide examinarea (CZ, DE și SI), deciziile adoptate în procedurile de frontieră (CZ și DE), deciziile de inadmisibilitate (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK și UK), deciziile care intră sub incidența articolului 23 alineatul (4) și al articolului 28 alineatul (2) din

<sup>62</sup> Referitor la deciziile de refuzare a intrării și deciziile de aplicare a procedurii accelerate.

<sup>63</sup> Referitor la deciziile care pot face numai obiectul unui control judiciar.

<sup>64</sup> În IE, termenul este de 15 zile *lucrătoare*.

<sup>65</sup> Referitor la procedura extinsă. Legislația stabilește un termen de 4 săptămâni.

<sup>66</sup> Referitor la procedura la frontieră.

<sup>67</sup> Referitor la solicitantii aflați în detenție. În procedura de urgență, limita de timp este de 2 zile.

<sup>68</sup> Referitor la procedura privind centrul de depunere a cererilor.



DPA (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK și UK), deciziile care intră sub incidența articolului 23 alineatul (3) din DPA (NL) și deciziile privind solicitantii aflați în detenție (IT, NL). În EL și ES, nicio cale de atac nu suspendă automat expulzarea. În cazurile în care o cale de atac nu are efect suspensiv, sunt prevăzute, în general, măsuri intermediare. Cu toate acestea, dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru respectiv până la soluționarea căii de atac pentru măsurile intermediare nu este garantat prin lege în CZ, EL și SK. În alte câteva state membre, expulzarea poate fi aplicată imediat în cazul deciziilor privind cererile ulterioare (FI, NL) sau al unei persoane care reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității naționale (NL). În UK, atunci când nu se aplică dreptul la o cale de atac națională, o decizie poate fi contestată printr-un control judiciar sau prin introducerea unei căi de atac din străinătate.

În majoritatea statelor membre, instanța sesizată să se pronunțe cu privire la căile de atac de prim nivel are competența de a revizui elementele de fapt și de drept. Cu toate acestea, în EL și SI, instanțele analizează doar legalitatea deciziilor luate în primă instanță. În UK, controlul judiciar nu are în vedere în întregime fondul deciziei, iar în NL, faptele constatate de autoritatea fac obiectul unei verificări sumare. Dacă în BE<sup>69</sup>, BG, ES, FI, FR, DE<sup>70</sup>, IT și UK, o instanță judecătorească are competența de a efectua o evaluare *ex nunc* a cazului, în alte state membre (de exemplu în CZ, SI și NL) există tendința de a impune restricții în ceea ce privește posibilitatea de a lua în considerare noi probe.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat în cazul unei singure cereri de hotărâre preliminară în ceea ce privește această directivă<sup>71</sup>. Situația s-ar putea schimba în contextul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care prevede că toate instanțele naționale pot cere Curții orientări privind interpretarea legislației, contribuind astfel la o aplicare mai coerentă a directivei.

## 6. CONCLUZIE

Prezenta evaluare confirmă faptul că unele dintre dispozițiile opționale și din clauzele de derogare au contribuit la adoptarea unui număr mare de măsuri discordante în UE și faptul că garanțiile procedurale variază considerabil de la un stat membru la altul. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește dispozițiile referitoare la procedurile accelerate, „țara de origine sigură”, interviurile personale, asistența juridică și accesul la o cale de atac efectivă. Prin urmare, există în continuare disparități importante. De asemenea, au fost identificate o serie de cazuri de transpunere incompletă sau incorectă a directivei. Efectul cumulat al acestor deficiențe poate genera erori administrative în cadrul procedurilor. În acest sens, este de

---

<sup>69</sup> În BE, prezentarea de noi elemente este, totuși, condiționată de îndeplinirea anumitor condiții.

<sup>70</sup> Cu excepția cazurilor respinse ca fiind vădit nefondate.

<sup>71</sup> Cauza C – 69/10. Tribunalul administrativ din Luxemburg a întrebat, de fapt, dacă directiva necesită o cale de atac împotriva unei decizii pentru a lua o hotărâre în cazul unei cereri în cadrul procedurii accelerate.

remarcat faptul că o parte semnificativă a hotărârilor în primă instanță sunt anulate prin căile de atac.

Prezentul raport arată că obiectivul de a crea un cadru uniform în ceea ce privește adoptarea unor proceduri de azil eficiente nu a fost pe deplin îndeplinit. Comisia va continua să examineze și să urmărească toate cazurile în care sunt identificate probleme de transpunere și/sau de punere în aplicare pentru a facilita aplicarea corectă și coerentă a directivei și pentru a asigura respectarea deplină atât a principiului nereturnării, cât și a altor drepturi prevăzute în Carta UE. Disparitățile procedurale cauzate, de multe ori, de standarde vagi și ambigue ar putea fi soluționate doar prin modificarea legislației. În consecință, pe baza unei evaluări aprofundate a punerii în aplicare a directivei, Comisia a adoptat, la 21 octombrie 2009, o propunere de reformare a directivei în vederea remedierii deficiențelor identificate.