

Cinco puntos críticos de la propuesta de reforma normativa del sistema europeo común de asilo

151

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

[1]

Rebaja en la garantía de los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas

- El **derecho de asistencia jurídica gratuita** se limita en caso de existencia de recursos suficientes, solicitudes con pocos visos de prosperar y solicitudes posteriores en fase administrativa y en fase de apelación en segunda instancia. Se excluye el acceso a este derecho en los recursos de apelación en segunda instancia. Estas limitaciones y exclusiones suponen una grave restricción al acceso al derecho a la asistencia jurídica gratuita y una vulneración del acceso a una tutela judicial efectiva establecido en el art. 13 CEDH.
- Se introduce una **merma de garantías en los procedimientos acelerados y fronterizos** y se añaden nuevos supuestos para la aplicación de procedimientos acelerados. En el caso de los procedimientos acelerados se reducen los plazos a 2 meses (en la Directiva actual es de 3 meses) en prácticamente los mismos supuestos que contempla la actual Directiva. Se añade la aplicación de estos procedimientos en el caso de los solicitantes que son devueltos por el Reglamento de Dublín o que no han solicitado protección en el primer país de entrada irregular o de estancia legal y en algunos casos a menores no acompañados. También es importante señalar que se extiende la aplicación tanto del procedimiento acelerado como fronterizo a los menores extranjeros no acompañados.
- Con respecto a los **recursos, se excluye el efecto suspensivo automático** de las resoluciones en los casos de denegación en procedimientos acelerados, inadmisión en el primer país de asilo y solicitud posterior, denegación por retirada expresa o implícita de la solicitud y decisión relativa a un recurso anterior.
 - La propuesta de Reglamento de Dublín limita **el derecho a un recurso efectivo** a tres supuestos: riesgo de trato inhumano o degradante en el Estado miembro responsable por fallos en el sistema de asilo; decisiones de transferencia basadas en el criterio relativo a los menores, en el criterio familiar y en el criterio de personas dependientes; decisiones de asunción de la responsabilidad del examen (no transferencia), cuando no se han aplicado los criterios familiares.
 - Respecto a la exclusión de la posibilidad de recurso contra la denegación de una solicitud de protección internacional a los solicitantes a los que se haya denegado y que se hayan trasladado a otro Estado miembro es importante destacar que esta previsión puede vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales.
 - Se equiparán los derechos de las personas con protección internacional concedida a los nacionales del Estado Miembro (empleo, seguridad social, sanidad, educación de menores, libertad de asociación, acceso a programas de integración). Sin embargo, el acceso a la vivienda y la formación de adultos se equipara al acceso que tienen los nacionales de terceros países con residencia. A su vez el acceso a la asistencia social puede condicionarse a la participación efectiva de la persona con protección internacional concedida en las medidas de integración. Además, establece la potestad de los Estados miembros de limitar a la asistencia social a los beneficiarios de protección subsidiaria. Ello contradice el pretendido espíritu de armonización de la reforma, supone una discriminación en el tratamiento de personas en función del tipo de protección internacional concedida y se aleja del concepto de medidas de integración positivas que favorezcan la inclusión.

- Se **excluye el acceso al mercado laboral a las personas solicitantes de protección internacional sometidas a procedimientos acelerados** cuando se considera la solicitud infundada, contradictoria, cuando se oculta información o documentación, o la aportada es falsa, cuando la solicitud se utiliza como una estrategia dilatoria para la ejecución de una expulsión, cuando se proviene de un país de origen seguro o en caso de peligro para la seguridad. También se excluye del acceso al mercado laboral a las personas solicitantes de protección internacional procedentes de países de origen seguros lo que supone un trato discriminatorio por nacionalidad contrario a los artículos 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y 14 del CEDH.
- Se incluye la posibilidad de **inadmisión de una solicitud de protección internacional con carácter previo a la determinación del Estado miembro responsable** y sin entrar a valorar la existencia de familiares en otro Estado miembro, de acuerdo con el art. 3 de la propuesta, **puede entrar en colisión con el derecho a la vida familiar** reconocido en el art. 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Respecto al **derecho de información**, el art. 6.2 relativo a la transmisión de información mediante el folleto informativo común debería precisar que el mismo será redactado en un lenguaje legible para los solicitantes. Esta información debe ofrecerse siempre durante la entrevista, comprobando las autoridades la comprensión del texto por parte de los solicitantes.
- Se establece que solo se tendrá en cuenta la información y documentación aportada hasta el momento de la entrevista de determinación del Estado miembro responsable. Sin embargo, la acreditación de los vínculos familiares en muchas ocasiones necesita pruebas de filiación que pueden demorarse.

[2]

Desprotección de las personas merecedoras de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad

- Las **personas en situación de especial vulnerabilidad quedan expuestas a la aplicación de procedimientos acelerados** especialmente en frontera donde no se cuenta con personal formado para la identificación de personas en situación de especial vulnerabilidad.
- **La aplicación de un procedimiento acelerado en caso de que no se presente la solicitud en el Estado miembro donde se tiene autorizada la estancia**, o en el Estado miembro por el que se entró supone una reducción de los plazos en el estudio del fondo de la solicitud, una disminución de las garantías y mayores dificultades de, en estos breves plazos, identificar perfiles de personas en situación de vulnerabilidad. En estos casos se ha de prever la obligación de identificar a estos últimos previamente a la decisión de aplicar el procedimiento acelerado, o si la identificación de la vulnerabilidad se hace posteriormente, la posibilidad de abandonar el procedimiento acelerado y volver al procedimiento ordinario.

- Se contempla la **aplicación de los procedimientos acelerado y fronterizo a menores no acompañados** cuando el menor procede de un país de origen seguro, representa por motivos graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro, existen motivos razonables para pensar que un tercer país constituye un país seguro para el menor, el menor ha engañado a las autoridades mediante la presentación de información o documentos falsos o ha omitido dar información o documentación sobre su identidad que pudiera haber tenido un impacto negativo en la decisión. Es importante señalar que la mayoría de los menores no acompañados carecen de documentación a su llegada por lo que según esta normativa se les terminaría aplicando el procedimiento en frontera en la mayoría de los casos.

- **Se limita el acceso a la educación de los menores si se encuentran en un Estado Miembro distinto al requerido según el Reglamento de Dublín excluyéndose de la educación formal obligatoria a los menores que están a la espera de su traslado al Estado miembro responsable** incluyéndose la previsión de que estos menores tendrán acceso a “actividades educacionales adecuadas”. Ello es contrario a los art. 14 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y 28 del Convenio de Derechos del Niño.

- **Se reduce el ámbito de aplicación de la determinación del interés superior del menor** sólo a los menores solicitantes de protección internacional, excluyendo a los menores migrantes que no han presentado una solicitud.

- **Las cláusulas discrecionales** a través de las cuales un Estado miembro no responsable puede ocuparse de estudiar la solicitud **se aplican solo en el caso de vínculos familiares distintos a la definición de miembros de familia** dejando fuera supuestos como los de personas que por motivos médicos no se encuentran en situación de ser transferidos al Estado miembro responsable. También queda eliminada la asunción de responsabilidad por razones humanitarias o culturales. Es imprescindible mantener dicha previsión para garantizar la atención a personas solicitantes de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad y el tratamiento diferenciado en atención a la valoración de sus circunstancias específicas que en muchos casos desaconsejarían su traslado a otro Estado miembro.

- **No se introduce ninguna mejora respecto a la transmisión entre Estados miembros de información sobre casos de personas en situación de vulnerabilidad**, situaciones médicas y otras particularidades de los solicitantes que van a ser transferidos, a pesar de que es una de las mayores deficiencias observadas en la aplicación práctica del sistema Dublín hasta ahora. Tampoco se tienen en cuenta las situaciones de especial vulnerabilidad, en el diseño del procedimiento de determinación del Estado responsable, toma a cargo o traslado.

[3]

Penalización de movimientos secundarios

- La **eliminación del cese de responsabilidad 12 meses después de la fecha en que se produjo el cruce** de manera irregular por frontera no habilitada se aleja de uno de los objetivos prioritarios de la reforma que es garantizar un reparto sostenible de responsabilidades y crear un sistema más equitativo. La eliminación del cese no garantizará dicha equidad a los Estados miembros que son frontera exterior de la UE.

- **La eliminación del cese de responsabilidad cuando el solicitante salga de manera voluntaria de la UE más de tres meses o haya sido expulsado**, puede llevar a situaciones en las que no se tengan en cuenta eventuales lazos familiares creados con posterioridad a la presentación de la solicitud de protección internacional en la UE o que no garanticen las condiciones de acogida y procedimientos en el Estado miembro responsable.

- Las **nuevas obligaciones impuestas a los solicitantes de protección internacional conllevan graves consecuencias procedimentales en caso de incumplimiento**. Estas consecuencias son especialmente desproporcionadas en el caso de incumplir la obligación de presentar la solicitud en el primer país de entrada irregular o de estancia legal, sobre todo teniendo en cuenta que todavía no se ha realizado la solicitud y se puede desconocer esta obligación.
- Se incluyen **sanciones en caso de abandono del Estado miembro responsable** o el abandono del lugar de residencia sin preaviso ni autorización como la aplicación de procedimientos acelerados y o la denegación de la solicitud por retirada implícita así como limitaciones de garantías en casos de presentación de solicitudes posteriores (no se permite la permanencia del solicitante, no se reconoce la gratuidad de la asistencia jurídica, se aplican procedimientos acelerados, no solo se inadmiten, sino que también se deniegan por infundadas o abusivas estas solicitudes, se establece estrechos plazos para la interposición y resolución de recursos y se excluye el efecto suspensivo automático)
- **Se contempla la posibilidad de limitar la libertad de movimiento** dentro del Estado Miembro responsable en aquellos supuestos en los que se reciban prestaciones sociales específicas vinculándolo a la mejora de la integración de la persona con estatuto de protección internacional concedido.
- **Se deniega de forma expresa el derecho de las personas con protección internacional a vivir en otro Estado Miembro** distinto al que le ha reconocido la protección, más allá de los 90 días en un periodo de 180 que permite el Acuerdo Schengen. En caso de que se sobrepasen estos límites, se reiniciará el cómputo del periodo de 5 años de residencia legal en un Estado Miembro para poder solicitar la Residencia Larga Duración-UE.
- La propuesta de Directiva de Acogida introduce el concepto de “fuga” y “riesgo de fuga”, dejando la **definición de los criterios objetivos para determinar el riesgo de fuga** a la legislación nacional otorgando por tanto **gran discrecionalidad a los Estados**. Las graves consecuencias que supone el “riesgo de fuga” para la limitación de libertad de movimientos, llegando hasta la detención y la definición indeterminada que deja gran discrecionalidad para los Estados Miembros, puede llevar a aplicaciones de medidas como el confinamiento de los solicitantes de manera sistemática en casos del Reglamento de Dublín.
- **Se introducen nuevos supuestos para fijar la residencia en un determinado lugar** cuando haya riesgo de fuga, cuando la persona esté incurso en un procedimiento del Reglamento de Dublín o cuando no haya presentado la solicitud en el primer país de entrada irregular o de residencia legal.
- Se permite **retirar el acceso a la educación de los menores si se encuentran en un Estado Miembro distinto al requerido** según el Reglamento de Dublín limitándose a garantizar “actividades educativas” al menor pendiente de ser transferido al Estado Miembro responsable.
- Se introducen **nuevos supuestos para reducir o retirar la asignación económica diaria y reemplazar las condiciones materiales de acogida por ayuda en especie** cuando el solicitante “se fuga”, es devuelto al Estado Miembro responsable tras fugarse, incumple gravemente las normas de convivencia, no solicita protección internacional en el primer país de entrada irregular o de estancia legal, o incumple medidas obligatorias de integración.

[4]

Aplicación de conceptos y criterios restrictivos

- Se incluye la aplicación automática de los conceptos de tercer país seguro, primer país de asilo y país de origen seguro y del concepto jurídico indeterminado de “peligro para la seguridad”. **La aplicación del concepto de país de origen seguro** tiene importantes implicaciones prácticas, como la **posibilidad de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado**, la consiguiente reducción de los plazos para tomar una decisión sobre el fondo de la solicitud, las dificultades para identificar solicitantes en situación de vulnerabilidad en estos reducidos plazos y en definitiva, una limitación de las garantías procedimentales. Este diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional según la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a los refugiados según su país de origen recogida en el art. 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

- **La valoración de posibilidad de huida interna se convierte en obligatoria sin contemplar todos los criterios establecidos por ACNUR** para realizar esta valoración y **sin excluir los casos en los que el agente de persecución es el Estado**, lo que llevaría a considerar que la persecución tiene un carácter nacional y que la alternativa de huida interna no existe salvo cuando exista una prueba clara de que la persecución proviene de autoridades del Estado cuyo poder está limitado a una zona geográfica concreta o cuando el Estado sólo controla ciertas zonas del país.

- **No se contempla como fuente de COI en todos los supuestos, a las organizaciones de derechos humanos reconocidas** (además del ACNUR) , como obliga la jurisprudencia del TEDH .

- Se introduce un criterio restrictivo, al **obligar** (antes era potestativo) **a los Estados Miembros a denegar “normalmente” las solicitudes basadas en circunstancias creadas por el solicitante una vez haya salido de su país**. Esto puede suponer una puerta abierta para denegar toda solicitud sur place. Además, a ello hay que añadir que denegar las solicitudes porque las circunstancias han sido creadas por el solicitante va en contra de la prohibición del art. 10.3 de exigir que el solicitante se comporte de manera discreta para evitar el riesgo.

- Se establece un periodo para el estatuto de refugiado de 3 años (con renovaciones por 3 años) y para la protección subsidiaria de 1 año (con renovaciones de 2 años). **Se acentúa la diferencia entre el estatuto de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria**, tanto por la duración del permiso de residencia (3+3+3 o 1+2+2), como por el procedimiento de revisión de los artículos 14 y 20 (solo en la primera renovación, o en las dos primeras), o la posibilidad de limitar a los beneficiarios de protección subsidiaria la asistencia social.

- Se introduce la **obligación para el solicitante de presentar todos los elementos y documentación para sustentar su petición** de protección internacional, que en la actual Directiva es potestativa sin existir un reparto de la carga de la prueba entre el solicitante y la autoridad decisoria.

- **Se extienden los supuestos de aplicación de cláusulas de exclusión sin incluir un juicio de proporcionalidad** que debe incluirse dado la gravedad de las consecuencias de excluir de protección a una persona que cumple los requisitos del estatuto de refugiado.

- **La redacción de la cesación, revocación, fin o denegación de la renovación de los estatutos de protección es reiterativa y confusa**. No se incluye en todas ellas criterios restrictivos de aplicación.

- En lo que se refiere al **derecho a la libertad de movimiento y detención** de solicitantes sometidos a procedimientos de determinación del Estado responsable, no introduce novedades respecto a en qué casos excepcionales se ha de ordenar la detención. Dada la divergencia de prácticas estatales observada por la propia Comisión, es recomendable establecer criterios claros y precisos sobre la excepcionalidad de la detención y la valoración de la necesidad y proporcionalidad de la medida en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- **En materia de detención se amplían los supuestos** sin la valoración e inexistencia de otras medidas alternativas menos coercitivas manteniendo la posibilidad de detención a menores.

[5]

Barreras en la Acogida

- En la propuesta de Directiva de acogida se define como solicitante de protección internacional a las personas que han formalizado una solicitud de protección sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva **sin incluir en el concepto de solicitante a las personas que ya han manifestado su voluntad de protección** y no solo a las que han formalizado. Es necesario que sean incluidas con el fin de asegurar a estas personas el acceso al sistema de acogida durante el periodo previo a la formalización.

- En la propuesta de Directiva de acogida el concepto **“miembros de familia”**, se amplía a la familia creada después de la salida del país de origen, pero antes de entrar en el de acogida. **No se ha añadido a otros miembros de la familia, como los hermanos**, que en relación a la acogida pueden ser relevantes y están ya contemplados en la propuesta de Reglamento de Dublín.

- Se introducen **conceptos jurídicos indeterminados como el de “estándar de vida digno” o “riesgo de fuga”** sin definir su contenido. Deben definirse claramente o eliminarse estos conceptos jurídicos indeterminados dadas las graves consecuencias que suponen y la discrecionalidad que deja la propuesta a los Estados Miembros para fijar los criterios definitorios.

- En lo que se refiere al cumplimiento del traslado al Estado miembro responsable. En caso de incumplimiento, el art. 5 establece unas consecuencias procedimentales y de acogida desproporcionadas, que chocan con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

- Se introduce un mecanismo corrector en caso de llegadas numerosas. Utilizar un criterio tan elevado como el 150% de la capacidad del Estado miembro en cuestión puede afectar las condiciones de acogida y de procedimiento a las que se enfrentan los solicitantes de protección internacional que ya se encuentran en ese Estado hasta que se alcanza esa cifra. Si, según los criterios, se ha establecido una capacidad de acogida, parece lógico activar el Mecanismo correctivo en cuanto se supere esa capacidad y no esperar a que se alcance el 150%.

- El Mecanismo se aplica previamente a la determinación del Estado miembro responsable que se realiza por el Estado miembro donde ha sido recolocado un solicitante de protección internacional. Esto supone que, después de ser transfe-

rido del Estado miembro beneficiario al Estado miembro de recolocación, el solicitante de protección internacional puede volver a ser trasladado a un tercer Estado miembro donde se encuentran sus familiares, lo que redundaría en una falta de eficacia del sistema y en un mayor retraso en el acceso al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado.

- Al ser automática la aplicación del Mecanismo, no se tienen en cuenta las circunstancias individuales de los solicitantes de protección internacional ni las necesidades especiales como las situaciones de vulnerabilidad, que pueden desaconsejar la transferencia al Estado miembro de recolocación.

- El Mecanismo correctivo no tiene en cuenta los solicitantes de protección internacional que hayan llegado antes de la entrada en vigor de esta reforma; igualmente quedan excluidos de la reasignación los solicitantes inadmitidos previamente a la aplicación de los criterios de determinación del Estado miembro responsable de acuerdo con el art. 3.3. así como los solicitantes llegados al Estado miembro antes de alcanzarse el 150% de su capacidad. Todo ello puede desvirtuar el objetivo último de este Mecanismo y tener un efecto muy limitado en el reparto de la responsabilidad del examen de las solicitudes y en la acogida.

- La posibilidad de que los Estados miembros se descuelguen de este Mecanismo correctivo pagando una cantidad por cada solicitante de protección internacional no reasignado en su territorio puede llevar a situaciones discriminatorias, permitiendo que los Estados miembros elijan por razón de religión, etnia o nacionalidad qué solicitantes de protección internacional acepta en su territorio y cuáles no.

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

REFUGIADOS

