

REGULAMENTUL DUBLIN III - UN INSTRUMENT EFICIENT DE GARANTARE A REUNIFICĂRII FAMILIALE?



Lector univ. dr. Mihaela Adriana OPRESCU

Abstract: *The purpose of this study is to perform a partial analysis of the procedural rules of the Dublin III Regulation, which, correctly and uniformly applied throughout the Member States, not only preserve family unity, but are also likely to contribute directly to family reunification. With regard to the situation of unaccompanied minors, the following points can be made: the asylum protection system set up under the Dublin III Regulation does not cover all the different situations in which an asylum seeker in a vulnerable situation may find himself; the effectiveness of protection is compromised in certain situations by the shortcomings of the national authorities in applying the provisions of the Dublin III Regulation; the application of the Dublin III Regulation sometimes raises problems of interpretation which require recourse to the concept of the best interests of the child, precisely in order to fill in procedural gaps.*

Keywords: *Dublin III, unaccompanied minor, asylum, best interests of the child, responsible state*

Introducere

O privire atentă asupra provocărilor societale relevă faptul că fenomenul migrator, atât de intensificat în ultimele decenii, își găsește izvorul într-un melanj de cauze politice, economice, demografice, sociale, climatice. Perceput ca un spațiu autentic „de libertate, securitate și justiție”, în conformitate cu art. 3 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), teritoriul statelor membre este văzut ca un adevărat „El Dorado”, bogat nu în metale prețioase, ci în oportunități pentru o viață mai bună, urmărite de cei care fug din țările de origine, motivați de teama pauperității, a războiului, a inechității și tratamentului discriminatoriu, ori pur și simplu din dorința de a asigura un trai mai bun copiilor lor.

Astfel, pentru anumite state membre, aflate la extremitățile continentului european, valurile imigraționiste, copleșitoare uneori, începând cu anul 2011¹, au

¹ Save the Children, “The Boat is Safe and Other Lies: Why Syrian Families Are Risking Everything to Reach Europe. 2014”, 2014, pp. 4-6, disponibil la https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/rsyr-cf-12_reporttheboatissafe_24jun14.pdf/.

fost cauza unor reale provocări pentru arhitecturile instituționale naționale. În egală măsură, acutizarea fenomenului imigraționist nu a determinat doar funcționarea ocazional deficientă a sistemului european în materie de azil, ci a pus în lumină chiar o reală criză a acestuia determinată², pe de o parte, de carențe de fond ale instrumentelor de drept derivat incidente, care nu au putut acoperi eterogenitatea situațiilor în care se aflau solicitanții de azil, iar pe de altă parte, de interpretarea deficitară și uneori lacunară a prevederilor legale incidente.

Sistemul european comun în materie de azil își găsește fundamentul juridic în 3 directive și două regulamente, după cum urmează: Regulamentul (UE) nr. 604/2013 (cunoscut sub denumirea de Regulamentul Dublin III)³, Regulamentul (UE) nr. 603/2013 (cunoscut sub denumirea Regulamentul „Eurodac”)⁴, Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale⁵, Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională⁶ și Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele minime⁷.

Nu ne propunem o abordare *in extenso* a acestui cadru legal, căci ar exceda demersului urmărit, urmând a ne limita analiza exclusiv la Regulament Dublin III,

² V. von Braun, „Europe's Policy Crisis: An Analysis of the Dublin System”, SOAS Law Journal nr. IV-II, 2017, pp. 4-11; J. Mitchell, „The Dublin Regulation and Systemic Flaws”, San Diego International Law Journal, vol. 18, nr. 2/2017, pp. 317-321, disponibil la <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=ilj>; B. Garcés-Mascreñas, „Why Dublin doesn't work”, Notes internacionales CIDOB, vol. 135, nr. 1, pp. 2-3, disponibil la https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-07/NOTES%20135_GARCES_ANG.pdf

³ Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare), publicat în J. Of. L 180/29.6.2013.

⁴ Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (reformare), publicat în J. Of. nr. L.180, 29.06.2013.

⁵ Publicată în J. Of. nr. L180/29.06.2013.

⁶ Publicată în J. Of. nr. L180/29.06.2013.

⁷ Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare), publicată în J. Of. nr. L.337, 20.12.2011.

și mai precis la acele prevederi care pun în lumină rolul acestui instrument european în prezervarea reunificării familiale în cazul copilului minor neînsoțit. *Brevitatis causa*, pentru ușurința exprimării, referirile la Regulamentul (UE) nr. 604/2013 se vor face prin uzitarea expresiei „Regulamentul Dublin III” sau simplu, „Regulament”.

Așa cum rezultă chiar din titlul Regulamentului Dublin III, acest instrument de drept european conține reguli „de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid”. Așadar, din perspectiva scopului, Regulamentul nu urmărește în sine protejarea vieții de familie prin garantarea reunificării familiale pentru cetățeanul non-UE care face obiect al unei proceduri administrativ-jurisdicționale în vederea acordării protecției internaționale.

Cu toate acestea, nu poate trece neobservat că Uniunea Europeană nu poate da dovadă de ipocrizie, astfel că protejarea drepturilor fundamentale nu este un principiu înscris doar formal în prevederile art. 2, art. 3 alin. (5), art. 6 TUE și TFUE, ci o veritabilă garanție imperativă pentru conduita conformă a statelor membre în câmpul de aplicare a tratatelor, în cazul de față, arealul migrației și azilului. Deși limbajul de drept substanțial al Regulamentului Dublin nu vizează familia, vom regăsi în câmpul de aplicare a acestui instrument de drept derivat european, referiri la membrii de familie (art. 2 lit. g), rude (art. 2 lit. h), minori neînsoțiți (art. 2 lit. j), interesul superior al copilului (art. 6) etc. Așadar, deși scopul regulamentului nu vizează expres reunificarea familiei, prevederile acestuia permit ca, în cazurile în care solicitantul de protecție internațională are un membru de familie cu reședința legală într-un alt stat membru, acest ultim stat să fie responsabil pentru soluționarea cererii de azil depusă de solicitantul de protecție internațională. Or, în condițiile anterior expuse, este evident că o astfel de atribuire de responsabilitate pentru un anumit stat membru este grefată tocmai pe relația de familie, deși Regulamentul Dublin III face o singură data referire expresă la dreptul la viață de familie, în Preambul, la pct. 14.

Prezentul studiu nu urmărește o analiză detaliată a tuturor criteriilor în funcție de care se stabilește statul membru responsabil cu soluționarea cererii de azil (Capitolul III din Regulamentul Dublin), ci doar a celor care, corect și uniform aplicate pe teritoriul statelor membre, nu doar că prezervă unitatea familiei, ci chiar sunt de natură a contribui în mod direct la reunificarea familială în cazul minorului neînsoțit (art. 8-11 din Regulament).

Premisa de la care dorim să pornim este că sub auspiciile dreptului internațional, importanța vieții de familie este ilustrată prin însăși consacrarea acesteia ca drept fundamental, de către art. 16 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art. 7 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene. Aceștia li se

adaugă și un alt principiu care constituie piatra unghiulară a vieții de familie, și anume cel al interesului superior al copilului, regăsit, în egală măsură, în toate instrumentele internaționale anterior menționate⁸. Faptul că Regulamentul Dublin are 17 referiri la interesul superior al copilului ilustrează grija legiuitorului european pentru găsirea unor garanții corespunzătoare în cazul applicantului minor pentru protecție internațională, în concordanță cu art. 24 alin. (2) din Carta drepturilor fundamentale ale UE, în conformitate cu care „În toate acțiunile referitoare la copii, indiferent dacă sunt realizate de autorități publice sau de instituții private, interesul superior al copilului trebuie să fie considerat primordial”.

Pentru a înțelege importanța funcționării eficiente a sistemului european de azil este imperios să ne îndreptăm atenția spre cifre, care arată un trend crescător nu doar a numărului global de solicitanți de protecție internațională, dar și a numărului minorilor neînsoțiți care ajung pe teritoriul UE. Art. 2 lit. j) din regulamentul Dublin stabilește că prin „minor neînsoțit” se înțelege „un minor care sosește pe teritoriul statului membru neînsoțit de un adult responsabil pentru el în temeiul legii sau al practicii din statul membru în cauză și atât timp cât acesta nu este luat în întreținere efectiv de un astfel de adult; sunt incluși minorii care sunt lăsați neînsoțiți după ce au intrat pe teritoriul statelor membre”. Apreciem că minorul neînsoțit se poate afla în una din următoarele situații: ajunge singur pe teritoriul UE, pentru că fie membrii de familie rămân pe teritoriul statelor de origine, fie pe parcursul călătoriei, se desparte (cu intenție sau nu) de rudele alături de care călătorește ilegal; călătorește neînsoțit de reprezentant ori ocrotitor legal tocmai pentru a se reuni cu membrii familiei deja ajunși pe teritoriul UE; călătorește însoțit de părinte sau o altă persoană responsabilă pentru el, însă din varii motive (bunăoară, decesul adultului), odată ajuns pe teritoriul UE, rămâne fără sprijinul acestora din urmă⁹.

La prima vedere, numărul copiilor neînsoțiți care ajung pe teritoriul UE nu ar trebui să fie unul mare, în contextul în care ar părea puțin probabil ca un părinte responsabil să îi permită propriului copil să se expună, de unul singur, la o călătorie primejdioasă spre continentul european. Cifrele contrazic însă această premisă superficială.

Astfel, în anul 2023, statele membre UE au înregistrat 1.049.020 de cereri de protecție internațională formulate de solicitanți de protecție internațională, o privire comparativă relevând o creștere de 20,1% a numărului de solicitări în acest sens față de anul 2022, când au fost înregistrate 873.680 de cereri. Cifrele din anul 2023 sunt destul de apropiate de cele din perioada 2015-2016, când, pe fondul războiului din

⁸ Pe larg despre interesul superior al copilului și sistemul european de azil, a se vedea, C.M. Smyth, „The common European asylum system and the rights of the child: an exploration of meaning and compliance”. Meijers-reeks. Uitgeverij Boxpress, 'sHertogenbosch, 2009, pp. 57-58, disponibil la <https://hdl.handle.net/1887/20462>.

⁹ S. Melissourgou, A. Leerkes, M. Klaassen „Stuck in Greece? Unaccompanied Minors' Stratified Access to Family Reunification on the Way to Other EU Member States”, European Journal of Migration and Law, 25(3)/2023, pp. 301-327. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340154>

Siria, a fost atins recordul în materie de cereri de protecție internațională: 1.216.860 în 2015 și 1.166.815 în 2016 (Eurostat, 2024)¹⁰. Aceeași tendință crescătoare poate fi observată și în cazul minorilor neînsoțiți care ajung pe teritoriul UE, datele statistice relevând că în anul 2015 au existat un număr de 60.175 de cereri formulate de această categori de aplicanți, iar în anul 2023 au fost înregistrate de 40.415 de cereri de acest fel (Eurostat, 2024)¹¹.

Regulamentul Dublin și statul membru responsabil pentru soluționarea unei cereri de protecție internațională depusă de un aplicant minor neînsoțit

Pentru soluționarea unei cereri de protecție internațională depusă de un aplicant minor neînsoțit, statele membre trebuie să identifice mai întâi posibilă apartenență a copilului la un cerc familial: familia nucleară, restrânsă sau extinsă.

Astfel, potrivit Regulamentului Dublin, minorul solicitant de protecție internațională se poate afla în una din următoarele situații:

a) are „un membru de familie, sau un frate sau o soră” care se află în mod legal pe teritoriul altui stat membru (art. 8 alin. 1 teza 1).

b) are o rudă care se află în mod legal pe teritoriul altui stat membru și care își dorește și poate să își asume responsabilitatea îngrijirii copilului (art. 8 alin. 2).

c) are, după caz, „membri de familie, frați, surori ori rude” pe teritoriul mai multor state membre (art. 8 alin. 3).

d) nu are rude dintre cele menționate la lit. a-c) pe teritoriul niciun stat membru.

Dacă în cazurile de la lit. a) și b), statul membru responsabil să soluționeze cererea de protecție internațională formulată de minorul neînsoțit este cel în care se află membrul de familie, colateralul privilegiat ori ruda acestuia, în ipoteza de la lit. d) această responsabilitate revine statului unde a fost formulată cererea de protecție. În ipoteza de la lit. c), când legăturile familiale pot fi stabilite pe teritoriul mai multor state membre aparent responsabile, se impune a alege unul dintre acestea, în funcție de interesul superior al copilului. De altfel, acest interes este cel care ghidează, în mod expres, posibilă asumare a responsabilității statale, căci existența unei relații de familie nu este obligatoriu să reverbera în materie de competență a soluționării cererii de azil atunci când este antinomică cu interesul minorului.

Pe de altă parte, în cazul minorului neînsoțit care a depus mai multe cereri de protecție internațională pe teritoriul unor state membre diferite și care care nu are rude dintre cele menționate la lit. a)-c) de mai sus, nu este foarte clar cui revine

¹⁰ A se vedea, Eurostat, 2024, Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data, disponibil la https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza_custom_11894547/default/table?lang=en.

¹¹ A se vedea, Eurostat, 2024, Asylum applicants considered to be unaccompanied minors by citizenship, age and sex - annual data, disponibil la https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyunaa/default/table?lang=en.

responsabilitatea soluționării cererii. Raportat la prevederile art. 3 alin. 2 din Regulamentul Dublin, ne putem imagina situația în care statul membru pe al cărui teritoriu se află în prezent minorul s-ar desesiza de responsabilitate și ar trimite minorul statului membru în care a fost prezentată prima cerere de protecție internațională. Apreciem că este imperativ ca oportunitatea unui astfel de transfer să fie apreciată prin prisma interesului superior al copilului.

În consecință, raportat la cele anterior expuse, două sunt elementele care antrenează responsabilitatea statală în soluționarea unei cereri de protecție internațională formulată de un minor neînsoțit care poate fi circumscris unui cerc familial (familia nucleară ori extinsă): legăturile familiale, în esența lor, și interesul superior al copilului.

Cât privește conceptul de membru de familie atunci când solicitantul este minor și necăsătorit, acesta vizează, potrivit art. 2 lit. g) teza a III-a din Regulamentul Dublin, *„tatăl, mama sau alt adult responsabil de acesta (de minor - s.n.) fie în temeiul legii, fie în temeiul practicii din statul membru în care este prezent adultul”*. Potrivit art. 2 lit. h) din Regulamentul Dublin, conceptul de *„rudă”* vizează *„sora sau fratele mamei sau tatălui solicitantului, aflați la vârstă adultă, sau bunicul sau bunica solicitantului care sunt prezenți pe teritoriul unui stat membru, indiferent dacă solicitantul este născut din căsătorie sau în afara căsătoriei sau adoptat, în conformitate cu definiția din dreptul național”*.

Aspectul care surprinde este faptul că Regulamentul (art. 2 lit. g) ține cont de relația de familie exclusiv în situația în care aceasta a fost deja configurată în țara de origine. Prin urmare, interpretarea logico-gramaticală a prevederii anterior menționate conduce la concluzia că, pe de o parte, un minor născut imediat ce mama sa a pus piciorul pe teritoriul european nu s-ar putea prevala de relația de familie cu tatăl său care s-ar afla deja legal pe teritoriul UE, iar pe de altă parte, relațiile de familie create în tranzit sunt sustrate de la incidența regulamentulului Dublin.

Se impune precizarea că hotărârile în materia aplicării Regulamentului Dublin III au ca laitmotiv argumentul potrivit căruia *„dreptul de a trăi împreună cu rudele apropiate generează obligații pentru statele membre, obligații care pot fi negative, atunci când unul din ele este obligat să nu expulzeze o persoană sau pozitive, atunci când este obligat să permită unei persoane să intre și să își stabilească reședința pe teritoriul său”*¹².

În consecință, regăsim în Regulamentul Dublin, pe lângă prevederi referitoare la statul membru responsabil cu privire la cererea de azil, și la altele privind procedura de preluare (art. 21 alin. 1), respectiv de transfer a minorului neînsoțit (art. 29-32) în statul membru competent în care se află membrii cercului său familial, în vederea evaluării cererii de protecție internațională.

Cât privește procedura de preluare, în esență, potrivit art. 21 alin. 1 din Regulamentul Dublin, statul membru pe teritoriul căruia a fost formulată cererea de

¹² CJUE, Cauza C-540/03 Parlamentul European vs. Consiliul Uniunii Europene, Hotărârea din 27 iunie 2006.

azil de către solicitantul minor neînsoțit („statul membru solicitant”) poate depune o cerere de preluare a răspunderii către statul membru pe al cărui teritoriu își are membrul de familie reședința legală („stat membru de primire”/stat solicitat). Termenul de formulare a cererii de preluare este extrem de important, respectiv, în condițiile art. 21 alin. 1 din Regulamentul Dublin III, de maximum 3 luni de la data la care minorul a depus cererea de protecție internațională. Depășirea termenului atrage *de plano* competența statului pe teritoriul căruia se află minorul neînsoțit, de a-i soluționa cererea de protecție internațională, cu ignorarea realității familiale. Acest termen creează o povară imensă pe umerii statelor pe al căror teritoriu au ajuns pentru prima oară solicitanții de azil. Este suficient să ne gândim că în 2023, din ianuarie până în luna octombrie, 32.000 cetățeni ai statelor terțe din vestul Africii au ajuns în Insulele Canare, din care peste 1000 au ajuns în 21 octombrie 2023¹³.

Evident, atunci când cererea este acceptată, solicitantul minor neînsoțit trebuie să fie transferat în statul membru în care membrul de familie al acestuia își are reședința, pentru a putea fi evaluată cererea de azil, în condițiile art. 29 și următoarele din Regulamentul Dublin.

Există însă și elemente surprinzătoare pe care le devoalează prevederile Regulamentului, cu referire la situația minorului neînsoțit. Bunăoară, împlinirea vârstei majoratului, chiar și doar cu o zi înaintea depunerii cererii de protecție internațională, produce modificări nu doar în ceea ce privește situația personală și statutul civil, dar, în egală măsură, și cu privire la garanțiile privind prezervarea unității familiale. Împlinirea vârstei majoratului civil determină o detașare completă de celula familială a copilului proaspăt major, independent de legăturile afective pe care le-ar avea cu părinții săi. În consecință, în contextul împlinirii vârstei majoratului civil, atât statul membru unde se află aplicantul, cât și cel solicitat se pot raporta discreționar la situația copilul proaspăt adult și să eludeze realitatea statornică a relațiilor parentale de afecțiune. Astfel este la latitudinea statului membru unde a fost înregistrată cererea de protecție internațională să solicite unui alt stat să își asume responsabilitatea soluționării acestei cereri, grefat pe faptul că o astfel de solicitare ar fi determinată de considerente exclusiv de ordin familial, precum șederea legală a părinților pe teritoriul statului solicitat. În egală măsură, rămâne la discreția statului membru unde se află părinții să decidă dacă va prelua cererea de azil a copilului proaspăt adult și implicit dacă va crea cadrul necesar reunificării familiale.

Nu în ultimul rând nu poate fi omis faptul că prevederile Regulamentului Dublin își propun să protejeze eficient relațiile de familie încorsetate în limite precis stabilite (art. 2 lit. g), precum: relațiile dintre soți; relațiile stabile între persoane necăsătorite, evident, în măsura în care o astfel de relație se bucură de un tratament juridic similar cuplurilor căsătorite, potrivit legislației statului implicat; relația dintre

¹³ A se vedea, <https://www.ksn.com/news/national-world/ap-international/ap-migration-from-senegal-surges-as-more-than-32000-people-have-landed-in-spains-canary-islands/>.

copiii minori necăsătoriți și părinții lor ori adultul responsabil care exercită o măsură substitutivă de protecție în lipsa părinților.

În schimb, relațiile între alte persoane aparținând cercului familial par a intra sub incidența Regulamentului Dublin doar atunci când sunt grefate pe dependența justificată de o stare de nevoie preponderent economică ori sanitară, și nu pe relația de atașament familial (art. 16 alin. 1). Bunăoară în cazul unei relații de familie între un solicitant de protecție internațională adult, pe de o parte și descendentul major al acestuia, ori fratele, sora ori părintele acestuia, reunificarea familială în vederea soluționării cererii de protecție internațională este posibilă doar atunci când fie aplicantul se află în îngrijirea membrilor familiei anterior menționați, fie aceștia se află în îngrijirea aplicantului. Indiferent de cine este persoana în nevoie, motivul care justifică dependența trebuie să fie circumscris stării de graviditate, nașterii unui copil, existenței unei boli grave sau unui handicap ori vârstei înaintate. Cu alte cuvinte, un copil devenit recent major este considerat într-o situație de dependență în raport cu părinții săi, doar pentru unul din motivele anterior menționate.

Această perspectivă pragmatică a legiuitorului european face și ca frații adulți, indiferent de vârstă, să nu fie considerați membri de familie, atâta timp cât între ei nu există o legătură de dependență grefată pe motive economice ori de sănătate. Pe de altă parte, ne putem întreba și cum ar trebui să fie evaluată dependența, respectiv care sunt elementele care pot da contur acestui concept? Sub acest aspect, nu există orientări metodologice uniforme la nivel european, ceea ce apreciem că poate deschide calea unor interpretări divergente în legislația națională a celor 27 de state membre, în funcție de corpusul normativ național în materie de imigrație. Cele anterior expuse relevă că în accepțiunea legiuitorului european, conceptele de familie ori relație de dependență trebuie interpretate restrictiv, aspect care poate fi justificat și de teama de a nu deschide o Cutie a Pandorei în domeniul migrației și azilului.

Pe de altă parte, provocările în ceea ce privește cadrul de protecție a minorului neînsoțit în domeniul azilului sunt în egală măsură determinate, în majoritatea cazurilor, de modul de punere în aplicare a prevederilor legale. Numeroasele rapoarte întocmite de organizațiile care activează în acest domeniu¹⁴ au relevat că realitatea nu este întru-totul acoperită de termenii Regulamentului Dublin, căci procesul de reunificare familială nu se caracterizează întotdeauna de celeritate și, în egală măsură, uneori ridică reale probleme ce relevă complexitatea procesului de evaluare a unei cereri de protecție internațională.

¹⁴ Fenix – Humanitarian Legal Aid, *“Keeping Families Apart. The Dublin III Regulation in Practice”*, pp. 1-27, disponibil la https://assets-global.website-files.com/60bcf98f54ccd12605b18048/6126192ad627ec7e8fef07a3_Keeping%20Families%20Apart%20-%20The%20Dublin%20III%20Regulation%20in%20Practice.pdf; ECRE, *Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) no. 604/2013*, 2024, disponibil la https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE_Comments_Asylum-and-Migration-Management-Regulation.pdf.

Printre problemele identificate se numără imposibilitatea dovedirii existenței unei relații de familie în lipsa oricărui suport probator, știut fiind că sunt frecvente cazurile în care aplicanții nu pot prezenta documente de identitate ori acte de stare civilă, datorită reținerii acestora de către membrii rețelelor de trafic. Nevoia de a dovedi relațiile de familie a pus statele membre în situația de a recurge la metode costisitoare, inclusiv teste ADN¹⁵, fapt care a scos în evidență practici administrative naționale extrem de diverse. Se remarcă apoi lipsa unor orientări ale legiuitorului european cu privire la maniera de determinare a vârstei solicitantului de protecție internațională, în cazul în care nu sunt prezentate acte de stare civilă, pentru a vedea în ce măsură cererea aparține unui aplicant minor ori major. Această omisiune a și permis folosirea de către statele membre a unor metode de determinare a vârstei extrem de diverse¹⁶, de la unele minim invazive (Grecia) la extreme medicale, precum impunerea obligației de a accepta teste radiologice pentru analiza densității osoase ori a danturii (Franța¹⁷), fapt ce pune în discuție, din perspectiva noastră, încălcarea dreptului de a nu fi supus la tratamente degradante consacrat de art. 3 din Convenția Europeană a drepturilor omului, art. 4 din Carta drepturilor fundamentale ale UE și art. 17 alin. 1 din Carta Social Europeană revizuită, cu atât mai mult cu cât nu există o metodă medicală care să poată determina, dincolo de orice îndoială, vârsta solicitantului care pretinde că este minor¹⁸.

În egală măsură, lipsa de celeritate în soluționarea cererilor de protecție internațională, lipsa accesului la asistență juridică, prezența unor practici birocratice restrictive și neflexibile, lipsa de finanțare pentru întreținerea centrelor de primire a refugiaților relevă punctele vulnerabile în procedurile de punere în aplicare a regulamentului Dublin¹⁹. Apoi, funcționarea eficientă a sistemului de protecție mai ales în privința persoanelor vulnerabile, cum sunt minorii neînsoțiți, presupune existența unei infrastructuri administrative și de personal care să identifice rapid incidența unor astfel de cazuri, să culeagă informații cu privire la situația personală și să informeze persoanele în cauză despre dreptul la reunificare familială. Acest lucru se impune a fi subliniat din perspectiva termenului de 3 luni pe care îl are la dispoziție statul în fața căruia a fost formulată cererea de protecție internațională de

¹⁵ T. Heinemann, U. Naue, U., & A. Tapaninen, "Verifying the Family? A Comparison of DNA Analysis for Family Reunification in Three European Countries (Austria, Finland and Germany)", *European Journal of Migration and Law*, 15(2)/2013, pp. 183-202, <https://doi.org/10.1163/15718166-12342030>

¹⁶ ISSOP Migration Working Group, "ISSOP position statement on migrant child health", *Child Care Health Dev.* 44, 2018, pp. 161-170, <https://doi.org/10.1111/cch.12485>

¹⁷ Art. 388 Cod civil francez.

¹⁸ Comitetul European de Drepturi Sociale, *Case No. 114/2015 European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France*, Decision on Merits of 24 January 2018, disponibilă la [https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],\[%22esccomplnum%22:\[%22114/2015%22\],\[%22escdidentifier%22:\[%22cc-114-2015-dmerits-en%22\],\[%22escdtype%22:\[%22ADMIS%22,%22FOND%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/fre/#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],[%22esccomplnum%22:[%22114/2015%22],[%22escdidentifier%22:[%22cc-114-2015-dmerits-en%22],[%22escdtype%22:[%22ADMIS%22,%22FOND%22]})

¹⁹ Fenix, op. cit., pp. 15-16.

a solicita statului unde se află membrii de familie să preia cerere în cauză (art. 21 alin. 1 din Regulamentul Dublin).

Nu poate trece neobservat și că Regulamentul Dublin nu oferă îndreptățire unui solicitant de protecție internațională să solicite preluarea cererii sale de un alt stat membru, care, în termenii instrumentului legal, ar fi competent să soluționeze solicitarea²⁰. Prin urmare, în contextul în care aplicarea Regulamentului este bazată exclusiv pe o relație de cooperare între state²¹, în cazul refuzului unui stat membru de a cere preluarea de către un alt stat responsabil, aplicantul minor neînsoțit nu are la îndemână niciun mecanism de drept european de constrângere a statului să aplice riguros juridic prevederile Regulamentului. Așadar, în cazul în care aplicantul este eligibil pentru transfer, dar statul refuză arbitrar să pună în aplicare prevederile Regulamentului, suntem în prezența unei lacune grave a sistemului european de protecție, cu consecințe nefaste pentru situația aplicantului, mai ales când este vorba despre minorul neînsoțit, care deși ar avea legături de familie cu persoane aflate pe teritoriul altor state, se vede expus situației în care cererea sa este soluționată de un stat (primul unde a fost formulată cererea de protecție internațională) de care nu îl leagă nimic și care ignoră realitatea familială.

În plus, trebuie să fim conștienți că tratarea superficială a cererilor de protecție internațională, indiferent de motivul obiectiv sau nu din spatele unei astfel de atitudini, și identificarea tardivă a situației familiale, spre pildă doar în faza interviurilor, este de natură să determine o rezolvare *de facto* a cererii, existența relațiilor de familie fiind realmente ignorată și fără nicio eficiență în plan juridic, în câmpul de aplicare a Regulamentului Dublin.

Nu în ultimul rând, nu poate trece neobservat faptul că deși Regulamentul Dublin este construit în termeni legali preponderent imperativi, acesta nu prevede sancțiuni împotriva statelor ale căror practici administrative sunt antinomice în raport cu însăși rațiunea care a legitimat adoptarea regulamentului.

Reunificarea familială. Provocări jurisprudențiale

În considerentele anterior expuse, am arătat faptul că sistemul de protecție în materie de azil construit sub umbrela Regulamentului Dublin nu acoperă eterogenitatea situațiilor în care se poate găsi un solicitant de azil, minor neînsoțit. În

²⁰ M. Klaassen, P. Rodrigues, "The Best Interests of the Child in eu Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24(2) Charter", *European Journal of Migration and Law*, 19(2)/2017, pp.191-218. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340007>.

²¹ European Comission, "The Dublin Roadmap in action Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States. Working document", 2023, p. 1-3, disponibil la https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD%20on%20Enhancing%20the%20effectiveness%20of%20the%20Dublin%20III%20Regulation%20identifying%20good%20practices%20in%20the%20Member%20States_en.pdf.

egală măsură, am arătat că eficiența protecției este compromisă, în anumite situații, de carențele în aplicarea prevederilor Regulamentului Dublin de către autoritățile naționale în materie de imigrație, mai ales în contextul în care acestea sunt copleșite de numărul mare de cereri de azil. Nu poate fi ignorat și faptul că pot exista situații în care interpretarea Regulamentului pune probleme autorităților în materie de imigrație, un exemplu în acest sens constituindu-l Cauza I și S împotriva Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (CJUE, 2022)²².

Astfel, starea de fapt expusă în considerentele 14-20 ale hotărârii relevă situația unui minor neînsoțit cetățean egiptean (numit I.), ajuns pe teritoriul Greciei, și a unchiului său (numit S.), cu drept de ședere pe Teritoriul Țărilor de Jos, unchi care și-a exprimat intenția de a prelua îngrijirea minorului. Autoritățile elene au solicitat celor neerlandeze să preia cererea de azil a numitului I, însă această solicitare a fost respinsă pentru motivul că identitatea minorului neînsoțit, respectiv legătura acestuia de rudenie cu unchiul nu puteau fi stabilite. Contestația minorului și a unchiului în fața Secretarului de stat din Țările de Jos a fost respinsă ca inadmisibilă, motivul respingerii constituindu-l lipsa unei prevederi exprese în Regulamentul Dublin III cu privire la posibilitatea pentru solicitanții de protecție internațională de a contesta decizia de respingere a unei cereri de preluare. În acest context, numiții I. și S. au investit instanța de trimitere cu o acțiune în anulare împotriva acestei decizii, prevalându-se de faptul că fiecare dintre cei doi reclamânți justificau legitimare procesuală activă în formularea contestației.

Hotărârea în cauza menționată a pus în discuție interpretarea art. 27 alin. 1 coroborat cu art. 21 alin. 1 din Regulament. Astfel, potrivit ultimului text legal, *„Atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de protecție internațională consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate [...] cere celui alt stat membru să preia solicitantul”*. Art. 27 alin. 1 a cărui interpretare a fost solicitată prevede *„Solicitantul [...] are dreptul la o cale eficientă de atac, sub forma unui apel sau unei revizuirii, în fapt și în drept, împotriva unei decizii de transfer în fața unei instanțe naționale”*.

Dilema pe care o ridică această cauză este dacă formularea căii de atac intră sub incidența Regulamentului Dublin (este admisibilă) exclusiv când cererea de transfer este admisă. Cu alte cuvinte, poate fi contestată doar decizia prin care se dispune transferul solicitantului, atunci când solicitantul nu dorește în fapt acest lucru sau poate fi contestată decizia referitoare la preluarea unui solicitant, indiferent dacă decizia este sau nu favorabilă în privința transferului, deci și atunci când un stat membru refuză să dea curs cererii de preluare formulată de un alt stat membru?

Instanța de trimitere a formulat mai multe întrebări (paragraful 21 din hotărâre), urmărind în esență să se lămurească cu privire la următorul aspect: Interpretarea

²² Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Cauza I și S împotriva Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid., Hotărârea din 1 august 2022 [ECLI:EU:C:2022:605].

prevederilor art. 27 din Regulamentul Dublin (individual sau coroborat cu art. 47 din Cartă) sau chiar art. 47 din Cartă coroborat cu dreptul fundamental la unitatea familiei și cu interesul superior al copilului, prevăzute de art. 8-9 din Regulamentul Dublin, obligă statul membru la consacrarea unei căi de atac efective, în fața unei instanțe judiciare, împotriva refuzului cererii de preluare, pentru solicitantul sau ruda solicitantului care doresc transferul? Iar răspunsul Curții, în interpretarea art. 27 alin. (1) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 47 din Cartă, a fost unul afirmativ.

Astfel, judecătorul european a grefat întreg raționamentul juridic pe dreptul la viață de familie și dreptul de acces la instanță, sub umbrela interesului superior al copilului. Ceea ce surprinde în această hotărâre este faptul că judecătorul european interpretează dispozițiile art. 27 alin.1 din Regulamentul Dublin dincolo de litera lor. Astfel, interpretarea logico-gramaticală a textului relevă că solicitantul de protecție internațională justifică legitimare procesuală activă doar pentru a contesta decizia propriu-zisă de transfer (par. 32 din hotărâre). Cu toată acestea, CJUE reține că o astfel de interpretare rigidă a art. 27 alin.1 din Regulamentul Dublin ar contraveni sistemului de protecție a drepturilor fundamentale construit în câmpul de aplicare al tratatelor. Prin urmare, preocuparea pentru prezervarea drepturilor fundamentale a obligat judecătorul de la Luxemburg să își depășească statutul de autoritate jurisdicțională interpretativă a dreptului UE și să adauge la lege, calea de atac fiind deschisă nu doar în cazul în care persoana interesată contestă refuzul transferului, ci și atunci când contestă refuzul deciziei de preluare a cererii de transfer. Cât privește rațiunea din spatele argumentării, apreciem că ea ascunde un adevăr cât se poate de pragmatic: interpretarea literară a dispoziției ar fi aneantizat însuși dreptul la protecție internațională a minorului neînsoțit. Pe de altă parte, adăugând la lege, judecătorul european a introdus o cale de atac judiciară proaspăt „creată”, care se devaluează mai degrabă ca un instrument care asigură protecția drepturilor fundamentale.

Dar care sunt consecințele unei astfel de interpretări? În mod practic, hotărârea obligă statele membre să recunoască admisibilitatea (nu în mod obligatoriu și temeinicia) acțiunilor în justiție al căror scop îl constituie contestarea, în fața instanțelor statului membru de destinație, a refuzului unei cereri de preluare a răspunderii formulată în condițiile art. 8 din Regulamentul Dublin III. Apoi, o astfel de interpretare deschide calea instrumentalizării sistemului drepturilor fundamentale (drept la viață de familie, drepturile copilului, interesul superior al acestuia) tocmai pentru a asigura accesul la o cale de atac care nu beneficiază de niciun fel de reglementare juridică. Cu alte cuvinte, dreptul la viață de familie și interesul superior al copilului pare a acoperi lacuna legislativă (procedurală). Ne întrebăm însă care ar fi soluția în cazul în care autoritățile statului membru solicitant refuză să formuleze cererea de preluare a răspunderii de către un alt stat membru, de

exemplu, cel în care s-ar afla rudele minorului neînsoțit, în contextul în care o astfel de ipoteză nu este acoperită în fapt nici de Regulament, și nici de interpretarea CJUE în cauza analizată.

Concluzii

Considerentele expuse în prezentul studiu relevă faptul că Regulamentul Dublin a avut un scop parțial atins în materia procedurală a reunificării familiale, datorită unui context de factori: practici discreționare ale statelor membre, carențe de infrastructură, deficitul de resursă umană în sistemele naționale de azil ori insuficienta claritate a anumitor prevederi, acest ultim aspect fiind speculat de statele membre ce își urmăresc în mod firesc propriile interese în materie de imigrație.

Pe de altă parte, nu poate fi însă contestat faptul că sistemul de protecție a drepturilor fundamentale a avut și are un rol corector în aplicarea deficitară a prevederilor Regulamentului Dublin III. Astfel, bunăoară, *de lege ferenda*, se impune ca dreptul de recurs al solicitantului minor neînsoțit să fie recunoscut atât în situația în care statul inițial refuză să formuleze cererea de preluare, cât și în cazul în care statul solicitat refuză să preia cererea de protecție internațională.