

Rapporto Finale del Progetto Dubliners

**“DUBLINERS – Ricerca e scambio di esperienza e prassi
sull’applicazione del Regolamento Dublino II del Consiglio
che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione
dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo
presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo”**

Il testo è stato redatto da
Daniela Di Rado

Con la collaborazione di
Gábor Gyulai, Gruša Matevžič, Hungarian Helsinki Committee, Ungheria
Hana Cheikhali, Maria Paz Bermejo,
Marta Ballester Beltran, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Spagna
Marei Pelzer, Pro Asyl, Germania
Spyros Koulocheris, Greek Council for Refugees, Grecia
Susanna Walther, Caritas Sweden, Svezia

e
Caterina Sarfatti e Martina Socci

Un ringraziamento speciale va a
Lisa Bartoli

Si ringraziano le autorità, co-beneficiarie del progetto

Ministero dell'Interno – Unità Dublino – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione,
Italia
Ministero dell'Interno – Unità Dublino – Oficina de Asilo y Refugio (OAR), Spagna
Swedish Migration Board – Unità Dublino, Svezia
Office of Immigration and Nationality (OIN), Ungheria
Ministero dell'Interno – Aliens Division Asylum Section – Unità Dublino, Grecia

**Il progetto “Dubliners” è stato realizzato nell’ambito dell’Azione Comunitaria FER
(Fondo Europeo per i Rifugiati) del 2007**

Le opinioni espresse sono esclusivamente degli autori e non possono essere in alcun caso considerate come rappresentative di una posizione ufficiale della Commissione Europea, del Ministero dell’Interno Italiano o delle Unità Dublino coinvolte nel progetto.

Il contenuto di questo rapporto è aggiornato al 9/04/2010
La traduzione italiana è a cura di Clara Fringuello

*Immagine di copertina a cura di Gemma Criscuolo
Finito di stampare nell’aprile 2010 da Inprinting srl*

INDICE

1. Introduzione	5
2. Organizzazioni partner del progetto	7
<i>Organizzazione capofila</i>	
Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Italia	7
<i>Organizzazioni partner</i>	
- Caritas Svezia, Svezia	7
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Spagna	7
- Greek Council for Refugees (GRC), Grecia	8
- Hungarian Helsinki Committee (HHC), Ungheria	8
- PRO ASYL, Germania	8
- Istituzioni (Unità Dublino)	9
3. Statistiche	10
4. Descrizione, scopo e beneficiari del progetto	19
5. Commenti sulla partnership, la metodologia, le attività e gli ostacoli incontrati	20
5.1 Attività realizzate	21
6. Risultati del progetto: principali questioni emerse	24
6.1 Informazioni fornite ai richiedenti asilo sul “Sistema Dublino”	24
6.1.1 Descrizione del problema	24
6.1.2 Prassi nazionali e risultati	25
6.1.3 Revisione e raccomandazioni	28
6.2 Raccolta e uso delle informazioni rilevanti da parte dei richiedenti asilo	29
6.2.1 Descrizione del problema	29
6.2.2 Prassi nazionali e risultati	30
6.2.3 Revisione e raccomandazioni	31
6.3 Detenzione e accoglienza	32
6.3.1 Descrizione del problema	32
6.3.2 Prassi nazionali e risultati	33
6.3.3 Revisione e raccomandazioni	37
6.4 Unità familiare	41
6.4.1 Descrizione del problema	41
6.4.2 Prassi nazionali e risultati	43
6.4.3 Revisione e raccomandazioni	45
6.5 Clausole discrezionali	46
6.5.1 Descrizione del problema	46
6.5.2 Prassi nazionali e risultati	46
6.5.3 Revisione e raccomandazioni	52

6.6	Richiedenti asilo vulnerabili	53
6.6.1	Descrizione del problema.....	53
6.6.2	Prassi nazionali e risultati	54
6.6.3	Revisione e raccomandazioni	57
6.7	Il trasferimento	58
6.7.1	Descrizione del problema.....	58
6.7.2	Prassi nazionali e risultati	59
6.7.3	Revisione e raccomandazioni.....	61
6.8	Accesso alla procedura di asilo dopo il trasferimento	62
6.8.1	Descrizione del problema.....	62
6.8.2	Prassi nazionali e risultati	63
6.8.3	Revisione e raccomandazioni.....	66
6.9	Limiti temporali.....	67
6.9.1	Descrizione del problema.....	67
6.9.2	Prassi nazionali e risultati	68
6.9.3	Revisione e raccomandazioni.....	70
6.10	Mezzi di ricorso effettivi.....	71
6.10.1	Descrizione del problema.....	71
6.10.2	Prassi nazionali e risultati	72
6.10.3	Revisione e raccomandazioni.....	74
7.	Conclusioni	75
8.	Glossario e abbreviazioni	78
9.	Bibliografia.....	79
10.	Allegati.....	82

1. Introduzione

La “*Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee*”, la cosiddetta “*Convenzione Dublino*”, fu firmata nel giugno 1990 dagli (allora) dodici Stati membri della Comunità Europea. Successivamente, gli Stati firmatari della “*Convenzione di applicazione l’accordo di Schengen*”, firmarono il Protocollo di Bonn, in base al quale le regole sulla competenza per l’esame delle domande di asilo definite da quella Convenzione non sarebbero state più applicabili dall’entrata in vigore della Convenzione Dublino (1° settembre 1997).

In seguito, con il Trattato di Amsterdam (1° maggio 1999), gli Stati membri si accordarono per adottare degli strumenti comuni al fine di garantire, *inter alia*, “i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo”¹.

In un’area senza frontiere interne, in cui la libertà di movimento delle persone avrebbe dovuto essere garantita, il Consiglio adottò il Regolamento Dublino II (Reg. 343/2003 sui criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo del 18 febbraio 2003)² che sostituiva la “Convenzione Dublino”.

Gli obiettivi del Regolamento sono: determinare tempestivamente lo Stato competente per l’esame di una richiesta di asilo; evitare che più domande di asilo siano presentate simultaneamente dalla stessa persona in diversi Stati membri (il cosiddetto “*asylum shopping*”) ed evitare il cd. fenomeno dei “*rifugiati in orbita*”, situazioni in cui i rifugiati vengono trasferiti da uno Stato Membro all’altro, con il rischio che nessuno di questi si dichiari competente.

Nel corso degli anni, il “**Sistema Dublino**” si è consolidato ed oggi comprende il Regolamento Dublino e il Regolamento Eurodac (uno strumento per il confronto delle impronte digitali), come anche le norme relative alla loro applicazione.

Nonostante, in principio, il Regolamento Dublino, dato il suo obiettivo di garantire un equo e rapido esame delle domande di asilo, sia stato ben accolto dagli Stati membri, **le ampie differenze esistenti tra questi continuano a generare alcuni di quei problemi che il Regolamento avrebbe voluto superare.**

Di fatto, alcuni Stati membri vantano una lunga e stabile tradizione in materia di asilo mentre altri sono Paesi di “nuova immigrazione” con politiche che differiscono sostanzialmente, non solo quanto all’accesso alla procedura di asilo, sia alla frontiera che nel territorio, ma anche in relazione alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

Come ha evidenziato il Parlamento Europeo “*a meno che non si raggiunga un livello di protezione soddisfacente e coerente in tutta l’Unione europea, il “Sistema Dublino” produrrà sempre risultati insoddisfacenti sia dal punto di vista tecnico che da quello umano e i*

1 Art. 63 (1) della Trattato che istituisce la Comunità Europea.

2 D’ora in avanti “Regolamento Dublino”.

richiedenti asilo continueranno ad avere ragioni valide per voler presentare la loro domanda in un determinato Stato membro, al fine di beneficiare dei processi decisionali nazionali più favorevoli”³.

In tale ambito, il principale obiettivo del progetto “Dubliners” è, appunto, tentare di comprendere in che modo le differenze esistenti tra i vari Stati membri incidano sui diritti dei richiedenti asilo.

Il progetto europeo “Dubliners” si colloca nel contesto del dibattito sulla riforma del Regolamento Dublino II. Le carenze relative tanto all’efficienza del *sistema Dublino*, quanto al livello di protezione accordato ai richiedenti asilo nel corso della procedura, sono state evidenziate nel Rapporto di valutazione sul “Sistema Dublino” della Commissione europea, pubblicato il 6 giugno 2007, come anche da altri *stakeholders*, a seguito del processo di consultazione avvenuto in occasione della pubblicazione Libro Verde.

Il 3 dicembre 2008, la Commissione europea ha reso pubblica la sua proposta di revisione del Regolamento Dublino II ⁴. Nonostante la Commissione abbia suggerito positive modifiche al fine di migliorare l’efficienza del “Sistema Dublino” e garantire che i bisogni dei richiedenti la protezione internazionale siano adeguatamente presi in considerazione durante la procedura Dublino, persistono alcuni problemi. La valutazione del “Sistema Dublino”, realizzata dal progetto “Dubliners”, mira a facilitare questo processo di riforma.

³ Parlamento europeo, *Risoluzione sulla valutazione del sistema di Dublino*, INI/2007/2262, 2 settembre 2008 (traduzione ufficiale).

⁴ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (Rifusione){SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008.

2. Organizzazioni partner del progetto

Organizzazione capofila

Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Italia

[www.cir_onlus.org](http://www.cir.onlus.org)

Il Consiglio italiano per i rifugiati è un'organizzazione umanitaria no-profit, indipendente, fondata nel 1990 sotto il patrocinio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Il CIR si adopera per rafforzare e coordinare le attività a tutela dei diritti dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia, in particolare quelle a favore di gruppi vulnerabili, come le donne, le vittime della violenza di genere, i minori non accompagnati e le vittime di tortura. Tra i suoi membri, il CIR annovera importanti associazioni e organizzazioni umanitarie, i tre principali sindacati italiani e istituti di ricerca nazionali e internazionali. Il CIR è membro del Consiglio europeo dei rifugiati e gli esuli (ECRE) e del Network euro-mediterraneo per i diritti umani (EMHRN). Il CIR conduce da anni una forte attività di *lobbying* presso il Parlamento e il Governo italiani al fine di promuovere l'adozione di una legge organica sull'asilo. Nella sede centrale di Roma e negli altri uffici presenti sul territorio italiano, ed in particolare presso i valichi di frontiera, il CIR fornisce assistenza sociale e legale a rifugiati e richiedenti asilo.

Organizzazioni partner

Caritas Svezia, Svezia

www.caritas.se

La Caritas Svezia è membro del *network* mondiale di Caritas Internationalis, una confederazione di 164 organizzazioni di soccorso cattolico e di servizi sociali e di sviluppo che lavorano per creare un mondo migliore per i poveri e gli oppressi in oltre 200 paesi e territori nel mondo.

Le principali attività svolte da Caritas Svezia includono il lavoro di sviluppo e di assistenza nel mondo, le attività relative all'immigrazione, l'integrazione, l'asilo e la lotta al traffico di esseri umani in Svezia. Caritas Svezia fornisce consulenza legale e sociale a rifugiati, richiedenti asilo e migranti oltre che sostegno e aiuto pratico. Una delle principali aree di intervento di Caritas Svezia è il reinsediamento dei rifugiati che l'organizzazione promuove attraverso attività di *advocacy*, analisi politica, *networking* e mediante lo scambio di informazioni, sia in Svezia che nel mondo. Insieme ai rappresentanti dei municipi, agli amministratori locali, alla Commissione svedese per l'immigrazione e all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Caritas è membro del network svedese per il reinsediamento all'interno del quale promuove una migliore consapevolezza delle necessità dei rifugiati e delle questioni relative all'integrazione.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Spagna

www.cear.es

La Commissione Spagnola di aiuto al rifugiato (CEAR) è un'organizzazione non governativa umanitaria, indipendente e pluralista, istituita in Spagna nel 1979. I principali obiettivi di CEAR sono la difesa e la protezione dei diritti dei richiedenti asilo, delle persone bisognose di protezione internazionale, dei migranti vulnerabili e degli apolidi.

Greek Council for Refugees (GCR), Grecia

www.gcr.gr

Il Consiglio greco per i rifugiati (GCR) è un'organizzazione non governativa, fondata nel 1989 a sostegno dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Grecia; attraverso numerosi servizi legali e socio- psicologici, l'organizzazione sostiene questi gruppi durante il processo di integrazione in Grecia. Il GCR è iscritto come un'organizzazione senza scopo di lucro nei registri del Ministero degli affari esteri e del Ministero per la solidarietà sociale e della salute. È, inoltre, una delle sei organizzazioni non governative greche per la difesa dei diritti umani membri della Commissione Nazionale per i diritti umani (NCHR), secondo quanto stabilito dalla legge 2667/98 sulla Commissione Nazionale per i diritti umani. Il GCR è partner esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e membro del Consiglio europeo dei rifugiati e gli esuli (ECRE). Ha, in ultimo, status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC).

Hungarian Helsinki Committee (HCC), Ungheria

www.helsinki.hu

L'Hungarian Helsinki Committee (HCC) è un'associazione fondata nel 1989 che in Ungheria monitora il rispetto dei diritti umani proclamati negli strumenti internazionali, fornisce assistenza legale alle vittime delle violazioni dei diritti umani da parte delle autorità statali e promuove informazione circa gli abusi commessi in quest'ambito. L' HCC si batte affinché la legislazione nazionale garantisca la piena applicazione delle norme sui diritti umani. L' HCC promuove, inoltre, l'educazione e corsi di formazione nei settori di propria competenza, sia in Ungheria che all'estero. Le principali aree di azione dell'HCC sono la protezione dei diritti dei richiedenti asilo e degli stranieri bisognosi di protezione internazionale e il monitoraggio del rispetto dei diritti umani da parte delle forze dell'ordine e del sistema giudiziario. Particolare attenzione è rivolta alle condizioni di detenzione e all'effettivo rispetto del diritto alla difesa e del principio di uguaglianza davanti alla legge.

PRO ASYL, Germania

www.proasyl.de

Ogni anno centinaia di migliaia di persone diventano rifugiati a causa di guerre e persecuzioni. Solo un'esigua percentuale raggiunge la Germania. Qui, invece di trovare aiuto, queste persone incontrano la xenofobia e il rancore della società.

I rifugiati hanno diritto al rispetto dei propri diritti e alla protezione dalla persecuzione. Nonostante ciò, la protezione dei rifugiati è soggetta a limitazioni sempre più forti che spesso portano a delle conseguenze insostenibili: le ragioni alla base della fuga non sono accettate, le famiglie sono divise, la tutela della salute non è garantita, i rifugiati sono rinviiati verso quei paesi nei quali sono stati perseguitati.

PRO ASYL ha fatto proprio l'obiettivo di combattere tutto questo. L'organizzazione aiuta i rifugiati che necessitano sostegno, per esempio, nei casi in cui la determinazione dello status avviene nei tribunali. L'organizzazione conduce anche un'azione a livello politico: attraverso analisi, rapporti giuridici, sondaggi, attività di *lobbying* e legami con altre associazioni europee, l'organizzazione prende parte ai dibattiti in materia. PRO ASYL offre sostegno ai rifugiati nel procedimento giudiziario accompagnandoli, qualora fosse necessario, fino alla Corte Costituzionale o alla Corte Europea dei Diritti Umani.

Qualora ne avessero bisogno, PRO ASYL aiuta i rifugiati ad ottenere le certificazioni attestanti il loro stato psicologico: molto spesso si tratta di certificazioni di abusi subiti, come violenze

o stupri, che vengono poi prese in esame dagli organi decisionali o dalle corti. In ultimo, PRO ASYL fornisce regolarmente informazioni ai propri membri e sostenitori mediante comunicati e conferenze stampa, volantini, riviste e il proprio sito web.

Il progetto “Dubliners” è stato realizzato con la partecipazione delle seguenti Unità Dublino:

- **Ministero dell’Interno italiano, Unità Dublino, Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, Italia**
- **Ministero dell’Interno, Unità Dublino, *Oficina de Asilo y Refugio (OAR)*, Spagna**
- ***Swedish Migration Board*, Unità Dueblino, Svezia**
- ***Department of International affair- Office of Immigration and Nationality (OIN)*, Ungheria**
- **Ministero dell’Interno, *Aliens Division Asylum Section*, Unità Dublino, Grecia**

L’Unità Dublino tedesca non ha partecipato al progetto, motivo per cui le opinioni e le prassi riportate in questo rapporto sono state fornite esclusivamente da PRO ASYL.

Ogni Unità Dublino ha completato il questionario I. Tutti i partner, tranne la Grecia che, a causa del pesante carico di lavoro, ha incontrato alcune difficoltà, hanno poi collaborato al reperimento delle informazioni necessarie al completamento del questionario II.

Il rapporto è il risultato finale dei suddetti questionari, con l’aggiunta di un terzo (questionario III), ed è stato elaborato da tutte le organizzazioni non governative coinvolte nel progetto.

È importante sottolineare che il progetto non intende soffermarsi sulla questione, di natura politica, riguardante *l’essere a favore o meno del “Sistema Dublino”*, ma indagare piuttosto sulle reali carenze di questo sistema e migliorare la cooperazione transnazionale.

Questo rapporto è il risultato dell’indagine condotta dalle organizzazioni non governative in cooperazione con le Unità Dublino dei Paesi coinvolti dal progetto. Ad ogni modo, la responsabilità di quanto contenuto in questo rapporto è esclusivamente del CIR.

3. Statistiche

DESCRIZIONE

Le statistiche sono fondamentali al fine di comprendere il “Sistema Dublino”.

La raccolta dati è di aiuto sia al fine di monitorare la situazione, sia per consentire un’analisi più concreta dei costi e dei benefici di questo sistema. Talvolta, però, il reperimento di dati statistici dettagliati può rilevarsi difficoltoso, specialmente per la rilevazione di gruppi vulnerabili od altre categorie particolari. Spesso, inoltre, non sono disponibili dati differenziati quanto al sesso, l’età o all’applicazione della clausola di sovranità o di quella umanitaria.

Molto probabilmente queste difficoltà sono da imputare alle diverse tradizioni degli Stati, al differente grado di interesse rivolto alla raccolta statistica, alla mancanza di attenzione verso il “Sistema Dublino” (per esempio la Germania e l’Ungheria raccolgono in modo dettagliato e regolare dati statistici sull’asilo ma non sui casi Dublino), e allo scarso interesse verso gruppi o problemi specifici (come, ad esempio, i minori non accompagnati, il sesso, il numero dei trasferimenti avvenuti con successo, la clausola di sovranità ecc.).

La ragione di tali mancanze potrebbe risiedere nella carenza delle risorse umane. La composizione delle Unità Dublino differisce da paese a paese: in Spagna l’Unità è composta da tre funzionari, in Grecia da sette, in Italia da diciassette, in Svezia da trentotto e in Ungheria da cinque. Un altro fattore potrebbe essere rinvenuto nella difficoltà di reperire alcune importanti informazioni: le Unità Dublino, ad esempio, non sempre hanno la possibilità di identificare le persone vulnerabili.

Al momento della redazione del presente rapporto, non tutti gli Stati coinvolti nel progetto hanno terminato di completare le statistiche per il 2009, pertanto è stato possibile includere solo le statistiche relative al 2008. Le tabelle che seguono dimostrano, inoltre, che non tutti gli Stati hanno fornito le informazioni richieste.

RACCOMANDAZIONI

Si ritiene che dovrebbe essere accolta la proposta della Commissione, di cui all’art. 42 della proposta di revisione, che raccomanda che “..*gli Stati membri comunichino alla Commissione (EUROSTAT) le statistiche relative all’applicazione di questo Regolamento e del Regolamento (EC) 1560/2003*”⁵.

Si raccomanda la produzione di statistiche dettagliate con dati facenti riferimento in modo specifico a:

- Età (includere statistiche distinte per i minori non accompagnati e gli anziani)
- Sesso
- Nazionalità
- Vulnerabilità (si veda al riguardo l’art. 17 della Direttiva Accoglienza)
- Trasferimenti avvenuti con successo (ponendo particolare attenzione al paese di origine e a quello di destinazione)
- Motivazioni alla base del trasferimento Dublino (Eurodac, legami familiari, ecc.)

⁵ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (Rifusione)*{SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008.

- Clausole discrezionali (ponendo particolare attenzione al paese di origine e a quello di destinazione)

Inoltre, si raccomanda alla Commissione europea di assicurare l’esistenza di un unico modello comune per la raccolta di statistiche contenenti tutti i suddetti dati e che gli Stati comunichino queste informazioni ogni tre mesi.

In ultimo, si ritiene che le statistiche raccolte così come indicato dovrebbero essere rese pubbliche dalla Commissione europea.

INFORMAZIONI GENERALI

Quantità di personale impiegato nelle Unità Dublino

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	7	17	3	38	5

Produzione rapporti circa le attività svolte

<i>Germania</i> ⁶	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	Sì	Sì	Sì	Sì	No

DATI STATISTICI, ANNO 2008

RICHIESTE DI PRESA IN CARICO RICEVUTE

Totale richieste ricevute

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	2921	5710	596	1767	945

Richieste che hanno ricevuto una risposta positiva dall’Unità Dublino

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	1799	2829	415	1283	747

Trasferimenti che hanno avuto un esito positivo

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	507	1098	166	-	322

“Tasso di successo” (% , trasferimenti con sito positivo/ totale delle risposte positive fornite dall’Unità Dublino) ⁷

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	28,1	38,8	40	-	43,1

⁶ I dati riportati sono arrotondati ai decimali.

⁷ Dato non disponibile

Stati richiedenti

GERMANIA

<i>Stato richiedente</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dall'Unità Dublino</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Belgio	304	-	-	-
Francia	666	-	-	-
Olanda	294	-	-	-
Svezia	663	-	-	-

GRECIA

<i>Paese di origine del richiedente asilo</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dall'Unità Dublino</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Afghanistan	1900	1194	305	25,5
Iran	364	243	88	36,2
Iraq	1507	1124	336	29,8
Somalia	528	320	32	10

ITALIA

<i>Stato richiedente</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dall'Unità Dublino</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Austria	740	245	110	44,8
Belgio	124	72	13	10,4
Bulgaria	1	1	1	100
Cipro	0	0	0	-
Danimarca	59	31	25	80
Estonia	0	0	0	-
Finlandia	244	140	49	35
Francia	763	365	84	23
Germania	631	431	193	44,7
Grecia	8	3	2	66,6
Irlanda	52	13	8	61,5
Islanda	10	4	4	100
Lettonia	1	1	0	0
Lituania	0	0	0	-
Lussemburgo	12	6	3	50
Malta	0	0	0	-
Norvegia	937	399	137	34,3
Olanda	431	249	87	34,9

⁸ La Grecia non ha fornito dati sui paesi richiedenti. Questo dato è stato sostituito con quello relativo alla nazionalità dei richiedenti asilo.

Rapporto finale progetto "Dubliners"

Polonia	0	0	0	-
Portogallo	3	1	1	100
Regno Unito	699	430	282	65,5
Rep. Ceca	8	5	3	60
Romania	3	1	0	0
Slovacchia	10	0	0	-
Slovenia	8	1	0	0
Spagna	76	64	1	1,5
Svezia	873	358	94	26,2
Svizzera	7	3	0	0
Ungheria	8	6	0	0

SPAGNA

<i>Stato richiedente</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dall'Unità Dublino</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Austria	35	24	10	41,6
Belgio	38	33	17	51,5
Bulgaria	1	0	0	-
Cipro	1	1	1	100
Danimarca	9	9	3	33,3
Estonia	0	0	0	-
Finlandia	7	7	0	0
Francia	126	92	22	23,9
Germania	157	80	41	51,2
Grecia	0	0	0	-
Irlanda	6	5	4	80
Islanda	2	2	2	100
Italia	38	25	3	12
Lettonia	0	0	0	-
Lituania	0	0	0	-
Lussemburgo	0	0	0	-
Malta	0	0	0	-
Norvegia	67	54	17	31,4
Olanda	28	23	15	65,2
Polonia	0	0	0	-
Portogallo	10	8	5	62,5
Regno Unito	11	8	6	75
Rep. Ceca	2	2	1	50
Romania	0	0	0	-
Slovacchia	0	0	0	-
Slovenia	1	0	0	-
Spagna	0	0	0	-
Svezia	65	40	18	45
Ungheria	2	2	1	50

SVEZIA

<i>Stato richiedente</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dall'Unità Dublino</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Finlandia	156	112	-	-
Francia	212	119	-	-
Germania	544	411	-	-
Norvegia	400	320	-	-

UNGHERIA

<i>Stato richiedente</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dall'Unità Dublino</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Austria	297	221	109	49,3
Belgio	51	51	5	9,8
Danimarca	9	9	2	22,2
Finlandia	30	13	6	46,1
Francia	122	103	24	23,3
Germania	209	169	88	52,07
Grecia	0	-	-	-
Irlanda	2	2	0	0
Islanda	1	1	1	100
Italia	23	18	1	5,5
Lussemburgo	7	7	6	85,7
Norvegia	24	18	9	50
Olanda	24	17	9	52,9
Regno Unito	23	16	9	56,25
Repubblica Ceca	8	7	21 (casi dal 2007)	N/A
Romania	10	9	0	0
Slovacchia	10	6	6	100
Slovenia	2	2	2	100
Spagna	5	5	3	60
Svezia	80	70	18	25,7
Svizzera	5	0	0	-

Dati per età e sesso

	<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
Uomini	-	3274	4904	-	1340	-
Donne	-	760	-	-	238	-
Bambini	-	-	-	-	172	-
Minori non accompagnati	-	682	267	-	17	-

RICHIESTE DI PRESA IN CARICO INOLTRATE**Totale richieste inviate**

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
6363	48	1562	209	3959	221

Richieste che hanno ricevuto una risposta positiva dall'Unità Dublino richiesta

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	14	1018	172	3249	138

Trasferimenti che hanno avuto un esito positivo

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	9	125	25	2009	60

"Tasso di successo" (%), trasferimenti con sito positivo/ totale delle risposte positive fornite dall'Unità Dublino⁹

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	64,2	12,2	14,5	61,8	43,4

Stati richiesti**GERMANIA**

<i>Stato richiesto</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Francia	781	-	-	-
Grecia	800	-	-	-
Italia	769	-	-	-
Polonia	806	-	-	-

GRECIA

<i>Stato di origine del richiedente asilo¹⁰</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Afghanistan	26	7	5	71,4
Bangladesh	5	4	0	0
Georgia	4	2	1	50
Iraq	3	3	2	66,6

⁹ I dati riportati sono arrotondati ai decimali.

¹⁰ La Grecia non ha fornito dati sullo Stato richiesto. Questo dato è stato sostituito con quello relativo alla nazionalità dei richiedenti asilo.

ITALIA

<i>Stato richiesto</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Austria	155	60	4	6,6
Belgio	25	8	1	12,5
Bulgaria	2	2	1	50
Cipro	2	2	0	0
Danimarca	3	3	0	0
Estonia	0	0	0	-
Finlandia	2	1	0	0
Francia	81	60	6	10
Germania	117	64	7	10,9
Grecia	544	438	8	1,8
Irlanda	11	9	6	66,6
Islanda	2	0	0	-
Lettonia	0	0	0	-
Lituania	2	1	0	0
Lussemburgo	2	0	0	-
Malta	37	30	2	6,6
Norvegia	24	22	7	31,8
Olanda	24	13	3	23
Polonia	7	3	1	33,3
Portogallo	0	0	0	-
Regno Unito	258	162	61	37,6
Repubblica ceca	25	23	0	0
Romania	2	2	0	0
Slovacchia	85	26	1	3,8
Slovenia	32	20	2	10
Spagna	52	32	2	6,25
Svezia	35	18	1	5,5
Svizzera	0	0	0	-
Ungheria	28	22	2	9

SPAGNA

<i>Stato richiesto</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Austria	10	7	0	0
Belgio	5	5	1	20
Bulgaria	2	2	0	0
Cipro	1	1	0	0
Danimarca	2	1	0	0
Estonia	0	0	0	-
Finlandia	2	2	1	50
Francia	23	22	6	27,2
Germania	19	16	2	12,5
Grecia	28	25	2	8
Irlanda	1	1	0	0
Islanda	0	0	0	-
Italia	75	62	5	8
Lettonia	0	0	0	-
Lituania	0	0	0	-
Lussemburgo	2	1	0	0
Malta	1	1	0	0
Norvegia	2	2	1	50
Olanda	6	6	0	0
Polonia	5	5	3	60
Portogallo	6	4	0	0
Regno Unito	6	1	0	0
Repubblica Ceca	2	2	0	0
Romania	1	0	0	-
Slovacchia	1	1	0	0
Slovenia	0	0	0	-
Spagna	0	0	0	-
Svezia	4	0	0	-
Ungheria	5	5	4	80

SVEZIA

<i>Stato richiesto</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Germania	646	550	473	86
Grecia	735	660	117	17,7
Italia	589	446	282	63,2
Norvegia	281	246	305	-

UNGHERIA

<i>Stato richiesto</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Austria	45	17	10	58,8
Belgio	3	1	0	0
Bulgaria	7	6	4	66,6
Cipro	27	23	8	34,7
Francia	11	8	5	62,5
Germania	23	7	3	42,8
Grecia	2	2	0	0
Irlanda	1	1	0	0
Italia	6	6	2	33,3
Lituania	1	1	0	0
Norvegia	5	3	0	0
Olanda	4	1	0	0
Polonia	2	1	0	0
Romania	61	52	27	51,9
Slovacchia	7	4	1	25
Slovenia	5	1	0	0
Spagna	1	1	0	0
Svezia	10	3	0	0

Dati per età e sesso

	<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Ungheria</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>
Uomini	-	41	-	1485	-	2518
Donne	-	5	-	77	-	743
Bambini	-	-	-	-	-	610
Minori non accompagnati	-	11	-	26	-	88

Persone rispetto alle quali è stata applicata la clausola umanitaria

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	6	2	-	Statistiche non disponibili	0

Persone rispetto alle quali è stata applicata la clausola di sovranità

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	-	176	-	28	6

Persone il cui trasferimento verso un altro Stato è stato oggetto di ricorso (se applicabile)

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	-	56	-	-	8

Casi in cui una decisione presa in base a Dublino è stata cancellata come risultato di un procedura di appello (se applicabile)

<i>Germania</i>	<i>Grecia</i>	<i>Italia</i>	<i>Spagna</i>	<i>Svezia</i>	<i>Ungheria</i>
-	-	-	-	-	1

4. Descrizione, scopo e beneficiari del progetto

I rapporti della Commissione sulla valutazione del “Sistema Dublino”, indirizzati al Parlamento europeo e al Consiglio, hanno evidenziato l’esistenza di problemi sia dal punto di vista dell’applicazione pratica sia da quello dell’efficacia.

Le principali preoccupazioni riguardano l’interpretazione data dagli Stati ad alcuni articoli del Regolamento, quali ad esempio la clausola umanitaria e quella di sovranità. Simili perplessità sono state espresse anche dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e dal Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE) che hanno evidenziato come alcuni Stati non rispettino il diritto delle persone soggette a trasferimento a ricevere un adeguato esame delle domande di asilo. Questa circostanza può esporre i richiedenti asilo al rischio di essere respinti nei propri paesi di origine e quindi ad essere perseguitati, in violazione del principio di *non refoulement*.

L’ECRE ha inoltre denunciato le profonde differenze esistenti tra gli Stati quanto all’accoglienza, all’assistenza materiale e all’accesso alle cure mediche, in violazione della Direttiva dell’Unione Europea sull’Accoglienza che impone agli Stati membri di offrire ai richiedenti asilo *standard* di trattamento simili.

Le organizzazioni che offrono assistenza ai rifugiati in Italia e nei Paesi partner hanno denunciato una mancanza di uniformità e profonde carenze nell’applicazione del Regolamento Dublino. Uno dei risultati più rilevanti evidenziati dalla ricerca è che la carenza, se non la totale mancanza di informazioni costituisce il principale problema dei richiedenti asilo. Questi ultimi, inoltre, non sempre sono in grado di fornire informazioni circa la propria situazione personale, come ad esempio i legami familiari o l’esistenza di particolari bisogni.

Il progetto ha contribuito ad una migliore comprensione del funzionamento del “Sistema Dublino” e ne ha valutato l’impatto sui richiedenti asilo. Sono state individuate **le migliori e peggiori prassi** nei sei Paesi partner e, sulla base dell’esperienza acquisita e delle difficoltà incontrate, è stato promosso un processo di apprendimento tra gli *stakeholders* coinvolti. È nelle nostre speranze che la ricerca e lo scambio di informazioni tra i Paesi partner porteranno ad una migliore applicazione del Regolamento, con un conseguente impatto positivo sui **beneficiari (i richiedenti asilo)** e sulle **autorità competenti**. Si immagina, inoltre, che si possa ottenere un risultato positivo in termini di riduzione dei costi, in particolare in relazione all’assistenza sociale.

In ultimo, il progetto “Dubliners” mira anche ad identificare le carenze del “Sistema Dublino II”, che continuano ad emergere dalla prassi, e a documentare, mediante ricerche specifiche, l’impatto che il Regolamento Dublino ha avuto negli Stati membri.

Gli obiettivi specifici del progetto consistono nella raccolta di materiale pratico attraverso interviste con i richiedenti asilo, che hanno descritto l’esperienza vissuta nel Paese richiedente il trasferimento durante la procedura Dublino, la loro situazione prima della partenza, le paure ed aspettative dopo il trasferimento.

5. Commenti sulla partnership, la metodologia, le attività e gli ostacoli incontrati

Le attività sono state programmate in modo tale da ottenere il maggior numero possibile di informazioni sull'effettivo funzionamento del “Sistema Dublino” negli Stati partecipanti al progetto.

La metodologia scelta, sia teorica che pratica, ha mirato a coinvolgere attivamente le associazioni e le istituzioni partner al fine di produrre uno scambio di informazioni ed evidenziare le difficoltà e le carenze del sistema.

PARTNERSHIP

L'identificazione dei partner del progetto si è basata sul grado di coinvolgimento, interesse ed esperienza dei sei Paesi selezionati, come anche sull'esistenza della volontà di far lavorare insieme funzionari istituzionali e ONG.

Tra i sei Stati, alcuni sono principalmente “Paesi richiedenti” (Svezia e Germania), altri sono “Paesi richiesti” (Italia, Grecia, Ungheria e Spagna). Alcuni Paesi vantano una lunga tradizione in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, altri prevedono misure di detenzione durante la procedura di asilo. Ulteriori differenze e similitudini sono state individuate durante lo svolgimento del lavoro.

L'impostazione data al progetto ha tenuto conto del fatto che tutti i Paesi partner, con la sola eccezione dell'Ungheria, hanno già sperimentato l'applicazione della Convenzione Dublino. In secondo luogo sono state prese in considerazione le valutazioni di questo sistema già prodotte dalla Commissione europea, dall'UNHCR, dall'ECRE e da Amnesty International. Particolarità di tale impostazione sono l'aver riportato le esperienze personali dei richiedenti asilo e l'esperienza pratica delle ONG che assistono i rifugiati.

In **Germania**, la *partnership* ha riguardato PRO ASYL. L'Agenzia federale tedesca per l'immigrazione e i rifugiati, che in un primo momento si era mostrata molto interessata al progetto, non ne ha poi preso formalmente parte; in **Grecia** il progetto ha coinvolto l'Unità Dublino del Ministro dell'Interno greco e il Consiglio greco per i rifugiati; in **Ungheria** ha riguardato il Ministero di Giustizia e l'*Hungarian Helsinki Committee*, in **Spagna** ha coinvolto il Ministero dell'Interno e la Commissione Spagnola di aiuto al rifugiato mentre in **Svezia** ha riguardato la Commissione Svedese per l'immigrazione e Caritas Svezia. Ogni ONG partner ha identificato un *focal point*, responsabile per la realizzazione delle ricerche a livello nazionale, inclusa la realizzazione delle interviste con le Unità Dublino ed i richiedenti asilo. Le ONG partner hanno lavorato in stretta collaborazione con i ministeri nazionali e l'*Hungarian Helsinki Committee* ha organizzato e ospitato il primo meeting transnazionale con tutti i partner che si è realizzato in Ungheria.

In **Italia**, il Consiglio Italiano per i Rifugiati ha avuto un duplice ruolo: da un parte ha condotto le attività al livello nazionale in *partnership* con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, e in particolare, con l'Unità Dublino; dall'altra è stata l'organizzazione responsabile per le ricerche, inclusa la realizzazione dei questionari, la raccolta del materiale prodotto dai vari partner e, infine, per la stesura del rapporto finale e delle relative sintesi.

METODOLOGIA

La metodologia utilizzata per la realizzazione di questo progetto include due tipi di ricerca: da una lato vi è la parte “oggettiva”, riguardante l'applicazione del “Sistema Dublino” e le

difficoltà incontrate, che è stata evidenziata attraverso la raccolta dati e le interviste con i funzionari istituzionali e gli *stakeholders*. In questo contesto è stata particolarmente rilevante la partecipazione dei Ministeri dell’Interno e delle Unità Dublino. I questionari sottoposti a questi *stakeholders* sono semi-strutturati e lasciano spazio per commenti e suggerimenti. Dall’altro lato vi è l’aspetto “soggettivo” del “Sistema Dublino” e il modo in cui la sua applicazione è percepita dai richiedenti asilo. Tale analisi è avvenuta attraverso la realizzazione di **75** interviste con i richiedenti asilo, **25** della quali sono state condotte in Italia e **10** in ognuno dei Paesi partner.

Le interviste sono state realizzate principalmente con richiedenti asilo che già erano stati trasferiti nello Stato competente ad esaminare la loro domanda di asilo, altre prima che ciò avvenisse.

La metodologia include, inoltre, la raccolta di “**storie di vita**” che hanno fornito importanti indicazioni da parte delle persone colpite dall’applicazione del “Sistema Dublino”, anche se non in un numero statisticamente rilevante.

La ricerca, in ultimo, ha preso in considerazione fattori quali la nazionalità, il genere, le condizioni familiari e di salute, l’età ecc.

5.1 ATTIVITA' REALIZZATE

Al fine di confrontare le diverse prassi in uso nei sei Stati partner ed i loro effetti sui richiedenti asilo, sono stati raccolti dati circa l’applicazione del “Sistema Dublino” ed analizzati gli studi realizzati sul Regolamento Dublino e sulla legislazione comunitaria rilevante.

Ogni organizzazione partner ha mantenuto contatti regolari con le Unità Dublino. Attraverso **due questionari semi-strutturati** sono stati intervistati i funzionari istituzionali che hanno potuto esprimere le proprie opinioni. Grazie ai suddetti questionari è stato possibile evidenziare il funzionamento delle Unità Dublino, sia in termini di composizione sia quanto al carico di lavoro, e generare una **migliore comprensione reciproca tra ONG e Unità Dublino**.

I questionari hanno posto l’attenzione su: dati statistici, ammissione alla procedura di asilo, informazioni fornite ai richiedenti asilo, accesso ai servizi legali, minori non accompagnati e altri gruppi vulnerabili, possibilità di usufruire di servizi legali, accesso al sistema d’accoglienza, uso della clausola umanitaria e rispetto del principio di *non refoulement*. **I due questionari** sono stati completati dalle Unità Dublino, dalla polizia di frontiera e dalle ONG partner. Il punto di vista di questi soggetti è stato preso in considerazione in modo dettagliato, contribuendo a migliorare la comprensione e la cooperazione tra le ONG e le Unità Dublino.

Al fine di descrivere la situazione nel modo più aderente alla realtà, le organizzazioni partner hanno ritenuto di includere nei questionari anche i propri commenti e i problemi pratici riscontrati nel loro lavoro quotidiano.

Il **questionario II** è stato completato da ciascuna Unità Dublino, ad eccezione di quella greca e tedesca.

Il **questionario III** è stato sottoposto a 75 richiedenti asilo, di cui 25 in Italia e 10 in ciascuno dei Paesi partner.

Il questionario III è stato sottoposto all’attenzione di richiedenti asilo provenienti dai seguenti Paesi:

Afghanistan (12)
Eritrea (10)
Somalia (10)
Iran (6)
Iraq (6)
Guinea Conakry (4)
Nigeria (4)
Siria (3)
Algeria (2)
Gabon (2)
Kosovo (2)
Serbia (2)
Sri Lanka (2)
Bangladesh (1)
Benin (1)
Federazione russa (2, di cui uno dalla Cecenia)
Egitto (1)
India (1)
Libano (1)
Montenegro (1)
Territori Occupati della Palestina (1)
Turchia (1)
Uganda (1)

58 dei richiedenti asilo intervistati sono uomini e 17 donne.

La maggioranza degli intervistati ha tra i 26 e i 39 anni (19 intervistati), 17 hanno tra i 18 e i 25; 15 tra i 31 e i 35; 12 tra i 36 e i 40; tre tra i 51 e i 60; due hanno più di 60 anni. Sono stati intervistati quattro minori. Tre persone non hanno dichiarato la propria età.

Le ragioni alla base dei “**movimenti secondari**” da parte dei richiedenti asilo che si spostano da uno Stato membro all’altro, non sempre sono state dichiarate. Nella maggioranza dei casi, i richiedenti asilo hanno tentato di raggiungere quegli Stati dove avevano vincoli famigliari (21 intervistati). Molte persone hanno, inoltre, dichiarato di aver scelto un determinato Stato perché da loro considerato come “paese sicuro”, dove vivere in pace ed in buone condizioni di vita (21). Altri hanno affermato di essersi diretti verso un determinato Stato perché rispettoso dei diritti umani (6), o perché sapevano che li avrebbero potuto facilmente ottenere un permesso di soggiorno (5). Al contrario di quanto generalmente considerato, pochi intervistati hanno affermato di aver scelto un paese per motivazioni legate al lavoro (4). Anche gli spostamenti per motivazioni culturali sono residuali (3).

Per quanto riguarda le altre attività, l’11 e 12 giugno 2009 si è svolto il **primo meeting transnazionale** a Budapest, tra i partner del progetto. In quest’occasione si è discusso degli aggiornamenti circa l’applicazione del Regolamento Dublino e della gestione dei “casi Dublino”.

Questo primo incontro ha evidenziato quelle che, secondo il parere delle ONG, sono le inefficienze del Regolamento Dublino. Inoltre, i partner hanno condiviso i risultati del

questionario I, operazione che ha permesso una piena comprensione dell'applicazione del Regolamento Dublino al livello nazionale da un punto di vista istituzionale.

In questa occasione i partner hanno, inoltre, deciso che la **metodologia di ricerca** avrebbe incluso la raccolta di “**storie di vita**” dei richiedenti asilo, racconti che hanno permesso di evidenziare l'aspetto soggettivo del “Sistema Dublino” e il modo in cui la sua applicazione è percepita dai richiedenti asilo.

Grazie al progetto, la cooperazione dei partner nella gestione quotidiana dei “casi Dublino” è migliorata.

In seguito, nel dicembre 2009, a Roma ha avuto luogo un **incontro del team dei ricercatori** al fine di raccogliere i risultati dei tre questionari e predisporre i contenuti del rapporto finale.

Difficoltà incontrate

In alcuni casi è stato difficile contattare i richiedenti asilo nei confronti dei quali si applicava la procedura Dublino durante il periodo di permanenza nello Stato richiedente. Alcuni di loro, infatti, non avevano sufficiente fiducia negli scopi dell'intervista o nelle ragioni per cui questa era effettuata.

Nelle prime fasi del progetto sono sorti alcuni problemi poiché l'originario partner svedese SWERA ha lasciato il progetto nel gennaio 2009, dopo che, a causa delle difficoltà economiche incontrate nel 2008, ha cessato la sua attività. Il CIR ha prontamente individuato un nuovo partner e Caritas Svezia è entrata a far parte del progetto. Il nuovo partner ha compiuto grandi sforzi per raggiungere il livello degli altri partner e, alla fine, ha realizzato in pieno i suoi compiti.

Dal 1° aprile 2008, il CIR non gestisce più i servizi presso i valichi di frontiera situati presso l'aeroporto di Fiumicino ed il porto di Bari, circostanza che ha impedito all'organizzazione di assistere molti dei “Dubliners” in transito verso o dall'Italia e di avere una migliore comprensione delle condizioni di accoglienza al livello nazionale. Ad ogni modo, il CIR mantiene uffici presso altri importanti valichi di frontiera, quali l'aeroporto Malpensa a Milano e i porti di Venezia, Ancona (dal novembre 2008) e Brindisi¹¹.

Una delle principali difficoltà per il progetto è stata la decisione dell'Unità Dublino tedesca di non cooperare con PRO ASYL. La suddetta Unità che per la verità non aveva ufficialmente aderito al progetto non ha però rispettato l'impegno che aveva assunto di cooperare comunque in via informale con il partner tedesco alla realizzazione delle attività previste. Per questo motivo, PRO ASYL non ha potuto rispondere in modo completo ai questionari I e II ed ha fornito solo le informazioni a sua disposizione.

Nella prima fase del progetto, sono stati rivolti sforzi al fine di creare una conoscenza reciproca tra i partner e le loro rispettive Unità Dublino. Durante l'esecuzione del progetto, i funzionari responsabili delle Unità Dublino in Italia, Grecia e Ungheria sono cambiati, circostanza che ha comportato un piccolo ritardo nel completamento dei questionari.

A causa del pesante carico di lavoro e della carenza di personale, alcune Unità Dublino hanno risposto al questionario senza rispettare le scadenze indicate.

¹¹ Dal 1° gennaio 2010 il CIR non gestisce più i servizi ai valichi di frontiera presso l'aeroporto di Malpensa mentre dal 1° marzo 2010 è nuovamente presente presso il porto di Bari.

6. Risultati del progetto: principali questioni emerse

Questo rapporto è il risultato dell’analisi delle principali questioni emerse durante l’attuazione del progetto Dubliners. I capitoli che seguono sono stati elaborati a partire dai risultati dei tre questionari, che includono le prassi rilevate dalle ONG e le risposte ufficiali fornite dalle Unità Dublino. Al fine di evidenziare il punto di vista dei richiedenti asilo, è sembrato opportuno riportare in appositi riquadri le storie, le opinioni e le sensazioni rilevate tramite il questionario III.

In ogni capitolo sono state indicate le **buone e cattive prassi**. Sono state, inoltre, incluse **raccomandazioni** in riferimento alla proposta di revisione della Commissione e agli emendamenti presentati dal Parlamento europeo.

6.1 INFORMAZIONI FORNITE AI RICHIEDENTI ASILO SUL “SISTEMA DUBLINO”

6.1.1 Descrizione del problema

Autorità => Dubliner Dubliner => Autorità
--

Nel contesto del Regolamento Dublino II, uno dei principali problemi è la mancanza di una strategia comune per fornire informazioni e spiegare ai *Dubliners* il funzionamento del sistema. Il suddetto Regolamento, infatti, non prevede *standard* adeguati circa le modalità ed i contenuti delle informazioni da fornire.

Secondo l’art. 3.4 del Regolamento, il richiedente asilo è informato per iscritto in una lingua che “possa essere sufficientemente compresa dallo stesso”, ma nella pratica tale previsione non sempre è rispettata. Questa rappresenta una questione di fondamentale importanza perché solo ricevendo informazioni in una lingua comprensibile, il richiedente asilo è messo in condizione di comprendere il reale funzionamento del sistema.

Inoltre, un altro aspetto del Regolamento che dovrebbe essere chiarito è quale sia il momento in cui le informazioni debbano essere fornite. Molto spesso, infatti, il richiedente comprende solo troppo tardi cosa gli stia succedendo, in alcuni casi addirittura solo durante il trasferimento.

Spesso è anche difficile verificare se le informazioni siano state effettivamente fornite dalle autorità ai richiedenti asilo.

In base alle risposte ricavate dal questionario n. II, tutte le Unità Dublino partecipanti al progetto hanno affermato di fornire informazioni sul contenuto del Regolamento: la **Svezia** ha riferito che un interprete fornisce oralmente informazioni al richiedente asilo, poi riportate anche in un documento scritto nella sua madre lingua e consegnate all’interessato. L’**Ungheria** ha affermato di fornire ai richiedenti asilo un pieghevole informativo in dieci diverse lingue. Questa stessa procedura è stata indicata dall’**Italia**. Anche la **Spagna** fornisce al richiedente asilo un pieghevole informativo, in undici diverse lingue. In aggiunta a ciò al richiedente sono fornite anche informazioni orali sulla domanda di asilo e i limiti temporali previsti¹². La **Grecia** ha riportato di fornire tutte le informazioni rilevanti anche se il modo in cui questo avviene non è chiaro. Agli aeroporti, infatti, non esistono servizi di traduzione né viene distribuito

¹² Al momento della stesura di questo rapporto, il pieghevole informativo non conteneva informazioni sulla procedura Dublino. Ad ogni modo, la legge spagnola in materia è stata recentemente modificata ed a breve il pieghevole conterrà anche questo genere di informazioni.

materiale informativo.

Per quanto riguarda la **Germania**, in ultimo, dal momento in cui l'Unità Berlino tedesca non ha partecipato al progetto, non è possibile riportare questo genere di informazione. Secondo l'esperienza di PRO ASYL, i richiedenti asilo ricevono informazioni sul contenuto generale del Regolamento, ma non in maniera sufficiente a comprendere la procedura nel suo complesso.

Vero è comunque che nella maggior parte di questi Paesi viene chiesto ai richiedenti asilo il motivo per cui presentano richiesta di protezione internazionale. Risulta dalla ricerca che i *Dubliners* hanno una comprensione generica della procedura ma spesso questa non viene spiegata in modo sufficiente e la comunicazione risulta difficoltosa a causa dell'assenza di un interprete. Molti richiedenti asilo hanno affermato che la mancanza di informazioni è una forte carenza e, come riportato dalle Unità Berlino, anche se il modo in cui vengono fornite le informazioni sembra funzionare, c'è un forte differenza tra la teoria e la pratica. Nella maggioranza dei casi è solo attraverso il supporto delle ONG, che forniscono ai *Dubliners* le informazioni necessarie, che i richiedenti asilo sono in grado di affrontare l'intera procedura.

6.1.2 Prassi nazionali e risultati

⊗ Cattive prassi:

Nonostante le autorità affermino che le informazioni sono ben disseminate, sembra che in alcuni casi ai *Dubliners* siano fornite solo informazioni parziali, in altri non siano fornite affatto o spesso ciò avviene in condizioni inadatte per il richiedente asilo¹³.

Caso riferito dall'Ungheria (QIII): Una famiglia rom ha lasciato il Kosovo a causa di problemi con la popolazione serba. Dopo aver chiesto asilo in Ungheria ed aver ricevuto una risposta negativa, questa famiglia si è recata in Germania dove ha vissuto in buone condizioni di vita: i genitori lavoravano e i figli andavano a scuola.

Una notte, alle quattro, la polizia ha bussato alla porta di casa della famiglia dicendo che si sarebbe dovuta recare con loro in aeroporto. Una volta lì, dove la madre, spaventata, ha iniziato a piangere, la polizia ha affermato che essi “erano ricercati dall'Ungheria” e che li sarebbero dovuti tornare. Una volta in Ungheria la famiglia ha ricevuto un'altra decisione negativa e attualmente è in attesa di tornare in Kosovo.

Caso riferito dalla Germania (QIII): Una donna russa, che ha lasciato il proprio Paese per raggiungere il figlio in Francia è stata arrestata dalla polizia in Polonia. In seguito ha tentato di attraversare nuovamente il confine tedesco ma è stata arrestata. In Germania le autorità non hanno provveduto ad intervistarla, non le è stata fornita alcuna informazione sul Regolamento Berlino II e la signora non è stata in grado di capire cosa le stesse accadendo.

¹³ Fonte: questionario III.

Caso riferito dalla Grecia (QIII): Un richiedente asilo iracheno ha affermato di non aver ricevuto alcuna informazione sulla procedura Dublino. Non è stato intervistato e tutto ciò che sa sul Regolamento Dublino lo ha studiato da solo. Questa persona è stata intervistata solo da un’ONG greca (il Consiglio greco per i rifugiati) e mai dalle autorità greche.

Caso riferito dalla Germania (QIII): Un uomo afghano si trovava in un centro di detenzione in Germania quando una notte, alle quattro, senza esser stato avvisato, quattro poliziotti gli hanno ordinato di preparare le valigie perché sarebbe dovuto tornare in Grecia. In teoria, le autorità tedesche avrebbero dovuto informare il richiedente asilo circa la decisione presa dall’Unità Dublino e sull’intera procedura di trasferimento. Nella pratica, le autorità tedesche non informano automaticamente tutti i richiedenti asilo e in alcuni casi questo non avviene neanche quando il trasferimento verso lo Stato competente è già iniziato.

Informazioni fornite con il supporto di un interprete

In alcuni casi la comunicazione relativa alle informazioni sulla procedura Dublino avviene in una lingua che il richiedente asilo non comprende a pieno.

Caso riferito dall’Ungheria (QIII): Un uomo proveniente dallo Sri Lanka è stato intervistato in lingua inglese, senza comprendere ciò che gli veniva detto. Nonostante ciò, un interprete Tamil non è mai stato chiamato. Di conseguenza, l’uomo non è stato mai in grado di fornire le proprie ragioni ed è stato trasferito senza comprendere cosa stesse accadendo. Ancora oggi questa persona non è in grado di spiegare in cosa consista la procedura Dublino.

Caso riferito dalla Grecia (QIII): Un uomo somalo che aveva subito un trasferimento dall’Olanda è stato intervistato in inglese, anche se la sua comprensione di questa lingua era scarsa. Non è stato chiamato alcun interprete somalo, motivo per cui l’uomo non è riuscito a capire cosa le autorità gli stessero dicendo e chiedendo. Fino al luglio 2009 nessuno dei casi Dublino trasferiti presso l’aeroporto in Grecia ha avuto la possibilità di un’intervista verbale a causa della mancanza di interpreti. Ad ognuno di loro è stato chiesto di scrivere una memoria con le ragioni della fuga dal proprio Paese.

Qualità delle informazioni

Un altro problema è che, anche se in alcuni Paesi i casi Dublino ricevono una spiegazione di come funziona il sistema, questa non è adeguata al loro **livello di educazione**. Molto spesso i richiedenti asilo non comprendono le informazioni fornite dalle autorità. È vero che la presenza di un **documento scritto** può essere d’aiuto ma non sempre è comprensibile a causa della lingua, della presenza di termini legali non chiari e perché può accadere che i richiedenti asilo siano analfabeti. Abbiamo avuto modo di verificare che, nella maggior parte degli Stati, molti dei richiedenti asilo non comprendono cosa siano né la procedura Dublino né le decisioni prese dall’Unità Dublino. Come conseguenza, non sanno neanche quali siano i propri diritti, inclusa la possibilità di **presentare un ricorso**.

È abbastanza comune che, senza l’aiuto di un avvocato o di un’ONG, i richiedenti asilo non riescano a comprendere e ad affrontare la procedura di ricorso.

In tutti i Paesi, i richiedenti asilo hanno affermato che nello stesso momento in cui i funzionari li informano circa il diritto a presentare appello, consigliano loro di non farlo. In alcuni casi la polizia informa il richiedente dei termini entro i quali presentare il ricorso, scoraggiando però allo stesso tempo l’interessato, dicendo che, ad ogni modo, tale misura non sospenderebbe

il trasferimento.

La conseguenza è che i richiedenti sono indirettamente scoraggiati a far valere il proprio diritto a presentare appello. Sorge il dubbio che puntuali informazioni circa la procedura di appello siano carenti allo scopo di rendere il trasferimento più semplice.

Nell’esperienza delle ONG, accade spesso che gli uffici responsabili per le questioni dell’immigrazione (Questure etc.) spieghino la procedura Dublino in modo superficiale. I richiedenti asilo, senza quindi capire bene perchè, credono così che il Paese considerato competente semplicemente “*li rinvoglia indietro*”.

Caso riferito dalla Grecia (QIII): Un uomo afghano dichiara di essere stato trasferito dal Belgio alla Grecia a causa del rilevamento delle sue impronte digitali, ma afferma che questo è avvenuto principalmente perché la Grecia “*lo rinvoglia indietro*” (il signore ha spiegato la procedura Dublino esattamente con queste parole). Questo esempio mostra come spesso i richiedenti asilo siano confusi sulla procedura. In questo caso, alla fine, con l’aiuto di un avvocato, l’uomo ha presentato appello, ma quando era già in aeroporto. Prima di allora l’avvocato gli aveva detto che non c’era nulla che lui potesse fare.

Al fine di migliorare il “Sistema Dublino”, è importante stabilire norme comuni europee sulle modalità di fornire le informazioni. I richiedenti asilo, infatti, si lamentano della scarsità delle informazioni ricevute e del mancato aiuto ottenuto durante la procedura. C’è un’ampia divergenza tra quanto riportato dalle Unità Dublino e quanto invece osservato dalle ONG attraverso l’esperienza quotidiana.

Secondo quanto affermato dalle Unità Dublino le informazioni sono fornite e i richiedenti asilo ricevono il supporto di cui hanno bisogno, mentre le ONG hanno rilevato una scarsità di informazioni e hanno ricevuto lamentele da parte dei richiedenti asilo che hanno la sensazione di essere abbandonati. Tutte le Unità Dublino hanno affermato, inoltre, che i richiedenti asilo hanno accesso ad informazioni chiare e comprensibili, ma nella pratica quest’ultimi comprendono la procedura Dublino solo dopo essere già stati trasferiti¹⁴.

☺ **Buone prassi :**

Sulla base di quanto emerso dal questionario III, in **Italia, Spagna e Svezia** non ci sono stati casi Dublino trasferiti senza che fossero loro fornite informazioni prima che la procedura di trasferimento effettuata .

In **Svezia**, la decisione sul trasferimento è comunicata al richiedente asilo dal funzionario dell’Ufficio svedese per l’immigrazione. Durante l’incontro il richiedente asilo riceve la decisione per iscritto e allo stesso tempo gli è fornita una spiegazione orale nella sua madre lingua. Il richiedente ha la possibilità di esprimere le proprie rimostranze sulla decisione attraverso un ricorso entro un termine di tre settimane.

In **Italia**, la decisione dell’Unità Dublino è comunicata al richiedente asilo, attraverso la polizia, mediante decisione scritta. Nonostante ciò, in alcuni casi, è risultato che la possibilità di presentare un ricorso non fosse sufficientemente chiara: questa informazione è più spesso fornita dalle ONG o da associazioni private. Ad ogni modo, in Italia, i trasferimenti non notificati non sono previsti.

¹⁴ Fonte: questionario III.

6.1.3 Revisione e raccomandazioni

Si accoglie favorevolmente l'emendamento della Commissione che riformula l'art. 3. 4 con il nuovo art. 4, come anche l'ulteriore modifica proposta dal Parlamento che stabilisce che “l'informazione (...) sia fornita per iscritto in una lingua che il richiedente **comprende o che possa presumibilmente comprendere**”¹⁵.

In base a questo nuovo articolo, le autorità dovrebbero informare il richiedente asilo circa l'applicazione del Regolamento, ed in particolare circa gli obiettivi, i criteri, i limiti temporali, i possibili risultati, la possibilità di presentare appello contro una decisione di trasferimento e l'esistenza del diritto alla correzione dei dati che lo riguardano. Gli Stati membri dovrebbero, inoltre, fornire informazioni in modo adeguato all'età del richiedente e predisporre un documento informativo comune sull'applicazione del Regolamento.

Sia l'UNHCR che l'ECRE hanno accolto favorevolmente le proposte di revisione della Commissione¹⁶.

In particolare l'ECRE ha sottolineato l'importanza dell'accesso all'informazione da parte dei richiedenti asilo. Questa proposta è considerata come un modo per rendere il sistema più efficiente e allo stesso tempo portare un beneficio per gli stessi richiedenti asilo.

I risultati di questo rapporto appoggiano pienamente la volontà della Commissione di migliorare il Sistema Dublino per quanto riguarda l'informazione. Nonostante ciò, alcune raccomandazioni si ritengono necessarie:

- Non appena il richiedente è soggetto all'applicazione della procedura Dublino questi dovrebbe ricevere informazioni sui criteri del Regolamento applicabili al suo caso, mentre informazioni sul “Sistema Dublino” nel suo complesso dovrebbero essere fornite all'inizio della procedura di asilo.
- I depliant informativi dovrebbero essere prodotti in modo tale da prendere in considerazione ed essere adatti a culture e livelli di educazione differenti.
- È auspicabile che gli Stati esplorino forme alternative di comunicazione e promozione della comprensione del “Sistema Dublino” ponendo particolare attenzione a fattori quali l'età, il genere, la diversità culturale e il livello di alfabetizzazione (prendendo in considerazione, ad esempio, informazioni di tipo audio, video, DVD ecc.)
- È auspicabile che la Commissione monitori l'applicazione di queste previsioni, ponendo speciale attenzione al punto di vista dei richiedenti asilo interessati alla procedura Dublino.

¹⁵ European Parliament, *Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 7 maggio 2009, ref: P6_TA(2009)0377.

¹⁶ UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the *European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009; ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, aprile 2009.

6.2. RACCOLTA E USO DELLE INFORMAZIONI RILEVANTI DA PARTE DEI RICHIEDENTI ASILO

6.2.1 Descrizione del problema

Autorità => Dubliner

Dubliner => Autorità

La determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo avviene secondo criteri stabiliti, tra i quali figurano le informazioni fornite dal richiedente asilo, informazioni che appaiono dunque di fondamentale importanza. Nonostante ciò sono stati rilevati problemi in relazione sia alla raccolta di questi dati sia al loro utilizzo.

È importante, innanzitutto, comprendere quali siano le autorità responsabili a fornire informazioni. La ricerca mostra che, nei sei Paesi coinvolti in questo progetto, l'autorità responsabile per la diffusione delle informazioni sul “Sistema Dublino” è spesso la polizia, in particolare in quei casi in cui la persona è rientrata nello Stato competente.¹⁷ In alcuni casi, le autorità di polizia sono coadiuvate da ONG e avvocati ma la decisione su quali siano le informazioni importanti da inviare all'Unità Dublino, che si occuperà della determinazione dello Stato competente, è generalmente presa dalla polizia, che spesso lavora in condizioni di emergenza. Questa circostanza potrebbe rappresentare un problema per i richiedenti asilo e, probabilmente, anche per le stesse Unità Dublino.

In relazione allo scambio di informazioni tra gli Stati membri, il questionario n. 1 ha mostrato che, in alcune occasioni, gli Stati omettono informazioni importanti, in particolare quelle relative ai legami familiari o alla condizioni di salute dei richiedenti asilo, elementi rilevanti all'identificazione dello Stato competente¹⁸.

Per quanto riguarda la **raccolta delle informazioni**, il Regolamento Dublino non offre agli Stati membri indicazioni su come effettuare adeguate interviste con i richiedenti asilo e su come ottenere utili informazioni per una sua corretta applicazione.

Per questo motivo, i richiedenti asilo spesso non sono consapevoli dell'importanza di fornire informazioni personali o sono restii nel farlo perché non conoscono la funzione svolta dall'intervistatore, il motivo per cui l'intervista è condotta e quali garanzie vi siano per la loro *privacy*.

Le autorità spesso non chiedono informazioni utili, quali la situazione familiare, la condizione di salute e i vincoli familiari, o non offrono spiegazioni circa il significato di alcuni termini fondamentali della legislazione nazionale. Al contrario, informazioni sui membri della famiglia, ad esempio, potrebbero essere rilevanti per l'applicazione della clausola umanitaria (al riguardo si veda il capitolo 6.5).

Per quanto riguarda l'**utilizzo delle informazioni**, le autorità non sempre prendono in considerazione tutte le informazioni fornite dai richiedenti asilo anche se potrebbero essere rilevanti per la determinazione dello Stato competente.

Come descritto nel capitolo 6.1, l'art. 3 del Regolamento Dublino stabilisce che il richiedente asilo è informato per iscritto in una lingua che possa essere sufficientemente compresa dallo stesso circa l'applicazione del Regolamento, i suoi limiti ed effetti. Al contrario, il Regolamento non contiene alcuna previsione sull'informazione che il richiedente asilo dovrebbe fornire al fine di permettere una corretta applicazione dello stesso.

¹⁷ Questa circostanza non si verifica in ogni caso. In Ungheria, ad esempio, quando una persona ritorna volontariamente la polizia non è coinvolta.

¹⁸ L'Unità Dublino italiana e greca e PRO ASYL hanno affermato che può accadere che non tutte le informazioni rilevanti siano comunicate, come ad esempio, quelle relative ai legami familiari.

6.2.2 Prassi nazionali e risultati

In relazione ai “legami culturali e familiari”, la ricerca ha evidenziato che ai richiedenti asilo non sono rivolte domande specifiche circa i legami familiari o qualsiasi altro tipo di legame esistente con un certo Stato membro. In Grecia, a quattro richiedenti asilo su dieci sono state poste questo genere di domande; in Italia a sette su venticinque; in Svezia a dieci su dieci; in Ungheria a cinque su dieci; in Spagna a sei su nove (una persona non ha risposto); in Germania a tre su sette (in due di questi casi i richiedenti asilo non sono stati in grado di rispondere)¹⁹.

La ricerca ha, inoltre, mostrato che, anche quando le autorità pongono domande circa i vincoli familiari ai richiedenti asilo, essi non sono poi a conoscenza delle norme sul ricongiungimento familiare o, ad esempio, della possibilità, in alcuni Stati membri, che coppie di fatto conviventi regolarmente siano considerate alla stregua delle coppie coniugate²⁰.

Anche nei casi in cui ai richiedenti asilo sono state poste domande sui vincoli familiari, come ad esempio in **Svezia**, la maggioranza degli intervistati ha scelto di non dire nulla al riguardo perché temevano che questo avrebbe portato ad una decisione negativa sul loro caso.

In tutti i Paesi coinvolti nel progetto, i richiedenti asilo sostanzialmente credono che lo Stato competente all’esame della domanda di asilo sia quello dove sono state registrate loro le impronte digitali, quasi ignorando l’esistenza degli altri requisiti.

I richiedenti asilo, inoltre, si lamentano del fatto che è rivolta poca attenzione ai loro sentimenti ed alle loro opinioni e che nessuno offre loro la possibilità di spiegare la propria condizione. Anche se ONG e avvocati possono fornire informazioni dettagliate sul sistema, mezzi effettivi per proporre ricorso o per chiedere la revisione della decisione già presa non vengono sostanzialmente offerti.

In molti casi, in richiedenti asilo credono, inoltre, che il trasferimento verso un altro Stato “garantisca loro il riconoscimento della protezione”. Tale convinzione non è invece confermata in **Svezia**, quando richiedenti asilo devono essere trasferiti verso Paesi, quali la Grecia, l’Italia o Malta, dove hanno sperimentato un trattamento disumano²¹. I richiedenti asilo che dovrebbero essere trasferiti dalla Svezia allo Stato competente, dopo le esperienze precedenti, non credono che la loro richiesta verrà esaminata in modo conforme alle legge, una volta giunti nel Paese competente. Per questo motivo provano in tutti i modi a far esaminare la propria richiesta in Svezia, e nel caso ciò non accada, la maggior parte di loro preferisce rimanere illegalmente in questo Paese piuttosto che tornare nel luogo dove hanno già sperimentato un sistema di accoglienza meno favorevole. In Svezia i richiedenti asilo si sono lamentati del duro trattamento, delle condizioni disumane e della carenza di garanzie sperimentati nel Paese di primo arrivo²².

Al fine di valutare correttamente questi dati è necessario prendere in considerazione le condizioni in cui i richiedenti asilo sono intervistati: spesso in un arco di tempo limitato,

¹⁹ È importante sottolineare che, in teoria, l’art. 15 del Regolamento può essere applicato non solo sulla base dei vincoli familiari ma anche di quelli culturali. Sarebbe utile richiedere anche questo genere di informazione, anche se è necessario prendere in considerazione che il Regolamento non specifica cosa si debba intendere per “considerazioni culturali”.

²⁰ In Germania, Svezia e Spagna le coppie di fatto che hanno una relazione stabile sono sottoposte allo stesso trattamento delle coppie coniugate, mentre Italia, Spagna e Grecia hanno una diversa definizione di “membri familiari” che non include le coppie di fatto.

²¹ Fonte: questionario III, Svezia.

²² Per quanto riguarda le critiche dei *Dubliners* sottoposti a trattamenti disumani in Italia, raccolte durante le interviste, bisogna menzionare che la maggior parte di queste persone non avevano presentato richiesta di asilo, motivo per cui sono stati considerati immigrati irregolari.

all'interno di un centro di detenzione, senza alcuna spiegazione circa le ragioni per cui queste informazioni sono richieste e, in alcuni casi, senza la presenza di un interprete.

Caso riferito dalla Grecia (QIII): un uomo somalo, il sig. R., è stato trasferito dall'Olanda. Ha affermato che sia in Olanda che in Grecia ha avuto la possibilità di parlare con un avvocato, anche se in Grecia ciò era avvenuto senza il supporto di un interprete. Di conseguenza, il sig. R non è stato in grado di comprendere la procedura di asilo greca. Una volta giunto ad Atene, è stato lasciato in aeroporto, dove la polizia gli ha semplicemente detto: *“Tu sei un caso Dublino”*.

Caso riferito dall'Italia (QIII): un uomo, il sig. N., proveniente dal Montenegro, è stato trasferito dalla Svezia all'aeroporto Malpensa di Milano, in Italia. Il sig. N. voleva raggiungere la Svezia e chiedere asilo perché in questo Paese - già dal 2002 - vivevano suo fratello, sua nuora e suo nipote. Dato che il sig. N. era in possesso di un visto turistico rilasciato dalle autorità italiane è stato trasferito in Italia. Anche quando le autorità svedesi hanno chiesto al sig. N. informazioni sui suoi vincoli familiari in Europa, né le sue obiezioni né la possibilità di proporre ricorso o una revisione sono state prese in considerazione. Quando, nel questionario, è stato chiesto al sig. N. quali cambiamenti apporterebbe alla procedura Dublino, questi ha risposto: *“Ci sarebbe dovuta essere una maggiore attenzione verso i problemi e le ragioni che mi hanno portato a scegliere la Svezia come Paese di asilo”*

Non è stato considerato utile indicare le **buone e cattive prassi** in relazione a questo capitolo poiché l'impressione generale e le esperienze riportate sono molto simili e le dichiarazioni delle Unirà Dublino indicano la necessità di migliorare il sistema di informazione nei confronti dei richiedenti asilo e tra gli stessi Stati membri.

6.2.3 Revisione e raccomandazioni

- È benvenuta la proposta della Commissione di introdurre un nuovo articolo 5, dove si prevede che gli Stati membri diano ai richiedenti asilo l'opportunità di²³:
 - Svolgere un'intervista personale con una persona qualificata in base alla legge nazionale per condurre siffatta intervista (par.1)
 - Garantire la presenza di un interprete (par. 4)
 - Ottenere la redazione di un breve rapporto contenente le principali informazioni fornite dal richiedente durante l'intervista e una copia di tale rapporto (par.6)
- Si concorda con le raccomandazioni fatte su questo tema dall'UNHCR e dall'ECRE.

L'UNHCR vede favorevolmente la previsione di una intervista personale da condurre con tutti i casi Dublino, durante la quale i richiedenti vengono informati circa l'applicazione del Regolamento Dublino nel loro specifico caso e quindi di un possibile di trasferimento verso

23 Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (Rifusione) {SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008.

un determinato Stato²⁴.

L'UNHCR accoglie inoltre positivamente, come principio generale, l'introduzione di meccanismi che vietano l'uso non autorizzato o la diffusione delle informazioni riguardanti il richiedente e la sua richiesta²⁵.

L'ECRE concorda sulla previsione della intervista personale da condurre con tutti i casi Dublino, ma teme che il potenziale pregiudizio che un uso non appropriato delle informazioni raccolte durante le interviste potrebbe creare²⁶.

- Ci auguriamo che gli Stati membri mettano in atto ogni possibile sforzo per migliorare la raccolta delle informazioni rilevanti, risultato che potrebbe essere raggiunto attraverso la predisposizione di un modello comune, proposto dalla Commissione europea.

6.3 DETENZIONE E ACCOGLIENZA

6.3.1 Descrizione del problema

In alcuni casi, il “Sistema Dublino” può essere utilizzato come base legale per la detenzione. Come ha giustamente evidenziato l'ECRE “durante le procedure di determinazione effettuate in base al Regolamento Dublino, i richiedenti asilo aspettano in una sorta di limbo, troppo spesso in detenzione, senza che i propri bisogni siano presi in considerazione”.²⁷

I richiedenti asilo possono essere soggetti a detenzione sia nel Paese richiedente, prima del trasferimento, sia nel Paese ricevente, dopo l'arrivo. Nonostante ciò la detenzione è più frequente in attesa del trasferimento. In alcuni casi, in **Germania** e in **Ungheria**, per esempio, i richiedenti asilo possono essere detenuti per l'intera durata della procedura. Questa circostanza determina una rilevante differenza di trattamento dei casi *Dublino* rispetto agli altri richiedenti asilo. Negli Stati in cui è prevista la detenzione, non solo questa è più lunga per i casi Dublino ma, talvolta, è applicata solo in relazione a questo tipo di casi, differenza percepita dagli stessi richiedenti asilo.

Il principale problema è che il Regolamento Dublino II non prevede norme che regolino la detenzione, questione che quindi è lasciata alla discrezionalità delle legislazioni nazionali (art. 19 e 20). La proposta di revisione della Commissione ha il merito di introdurre nel Regolamento un articolo (art. 27) specifico sulla detenzione (si veda in seguito su questo tema)²⁸. La nuova previsione, pur non vietando la detenzione in assoluto, fornisce un contesto di regolamentazione che si applica a tutti gli Stati membri, ponendo un limite all'arbitrarietà nell'uso della detenzione.

24 UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the *European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009.

25 *Ibidem*.

26 ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, aprile 2009.

27 ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, aprile 2009.

28 Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (Rifusione) {SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008.

In relazione all’**accoglienza**, il Regolamento non contiene alcuna norma che assicuri un trattamento omogeneo dei casi Dublino che spesso subiscono discriminazioni rispetto all’alloggio, al diritto al lavoro, alla salute e all’educazione. Le condizioni di accoglienza assicurate dagli Stati membri ai richiedenti asilo trasferiti varia sensibilmente da Paese a Paese, creando una reale discriminazione chiaramente percepita dai *Dubliners*. Come sottolineato dalla Commissione, una delle cause di tutto ciò risiede nel fatto che il Regolamento può creare “oneri aggiuntivi per gli Stati membri che devono affrontare situazioni urgenti che determinano una pressione particolarmente forte sulle loro capacità di accoglienza, sul sistema di asilo o sulle infrastrutture”²⁹.

6.3.2 Prassi nazionali e risultati

⊖ Cattive prassi:

- Il “**Sistema Dublino**” può seriamente contribuire all’applicazione o al prolungamento delle misure di detenzione. La detenzione è praticata durante la procedura di invio del richiedente asilo, in particolare in Germania e Ungheria e anche durante quella di accettazione, come accade in Grecia. In Germania, i richiedenti asilo, inclusi i casi Dublino in detenzione, possono essere tratti addirittura in istituti penitenziari.
- In relazione alla **procedura di accettazione**, in **Germania** i richiedenti asilo trasferiti non sono soggetti a detenzione ma, qualora la procedura di deportazione sia già iniziata, i casi le cui richieste hanno ottenuto un diniego possono essere detenuti.
- In **Ungheria** i richiedenti asilo possono essere sottoposti a detenzione anche dopo il loro arrivo, anche se generalmente per un periodo di tempo inferiore a quello applicato durante la detenzione precedente al trasferimento. In effetti, la maggioranza dei richiedenti intervistati ha affermato che dopo essere stati trasferiti in Ungheria sono stati condotti nel centro di accoglienza per richiedenti asilo, chiuso, di Békéscsaba per quindici giorni per poi essere trasferiti in un altro centro aperto (si veda oltre su questo tema). Nonostante ciò, questo trattamento non appare discriminatorio in quanto tutti i richiedenti asilo in Ungheria sono soggetti ad una detenzione di quindici giorni durante la procedura di ammissibilità.
- In **Grecia** le autorità hanno dichiarato che i richiedenti asilo trasferiti non sono soggetti a detenzione qualora presentino una richiesta di asilo o se sono ancora di diritto in procedura di asilo. Nonostante ciò, molti richiedenti asilo trasferiti in questo Paese hanno riferito di essere stati detenuti una volta rientrati, in genere per quattro, cinque giorni, a volte per settimane, in un caso addirittura per mesi.

²⁹ *Ibidem*.

Caso riferito dalla Grecia (QIII): Un giovane afghano che ha lasciato il suo Paese perché discriminato per motivi etnici e che voleva recarsi in Norvegia dove si trovavano i suoi parenti, è stato detenuto sia durante la procedura di invio, sia durante quella di accettazione. In Europa ha attraversato numerosi Paesi: la Grecia, l'Italia, la Francia e la Germania, Stato in cui ha presentato la domanda di asilo per la prima volta. In Germania, è stato detenuto per due giorni e poi posto in un centro di accoglienza per due mesi. In questo centro la sua libertà di movimento era limitata, rendendo questa situazione, una detenzione *de facto*. Una volta trasferito in Grecia è stato detenuto a Rodi per tre mesi. Mentre in Germania le condizioni e il trattamento erano buoni, a Rodi le condizioni di detenzione sono state definite dal giovane afghano orribili: “La situazione era terribile, sembrava di essere nel Medio Evo”, ha dichiarato. Il giovane ha anche affermato che il periodo di detenzione in Grecia lo ha fortemente traumatizzato.

Caso riferito dalla Grecia (QIII): Una donna iraniana è stata soggetta a detenzione sia nel Paese di invio, la Germania, sia in quello ricevente, la Grecia. Entrata legalmente in Europa ha deciso di rimanervi dopo che la situazione del suo Paese di origine era nel frattempo cambiata (*rifugié sur place*). Mentre si trovava in un campo di accoglienza per rifugiati in **Germania** con il marito, è stata informata da due poliziotti dell'esistenza di un ordine di deportazione emesso dalla Grecia nei suoi confronti quindici giorni prima, di cui non era a conoscenza. La signora e suo marito sono stati quindi portati alla centrale di polizia e separati. Qui, nonostante la loro presenza in Germania fosse legale, sono stati trattati come due criminali: la signora è stata costretta a spogliarsi, perquisita e le sono state prese le impronte digitali. La polizia avrebbe voluto detenerla da sola, ma dopo le forti proteste della signora, ha acconsentito a condurla in una cella con suo marito. Qui, i due hanno passato una notte, senza acqua né cibo. Quando ricorda il periodo di detenzione, la signora la descrive come crudele e terribile, afferma di non essere stata trattata come un essere umano e di sentirsi depressa. Infine, una volta giunti in Grecia, la signora e suo marito sono stati detenuti in aeroporto per cinque giorni, dove fortunatamente le condizioni erano accettabili.

In relazione alla **procedura di invio**, in **Germania** i richiedenti asilo possono essere detenuti durante il periodo di attesa del trasferimento, senza limiti di tempo. In questo modo i *Dubliners* possono essere soggetti a detenzione per tutta la durata della procedura. Questa circostanza è molto diversa da quella che caratterizza gli altri richiedenti asilo detenuti per altri motivi, la cui detenzione è regolamentata e può durare massimo quattro settimane. La legge sulla procedura di asilo tedesca (*Asylum Procedure Act*) impone che un ordine di detenzione sia effettivo qualora emesso prima che la richiesta di asilo venga presentata. Nella prassi accade che la polizia di frontiera faccia in modo che questo ordine sia emesso comunque prima che la richiesta giunga all'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati. Qualora non siano detenuti, i richiedenti asilo sono comunque costretti a vivere in aree ristrette, lontane dai centri urbani, in condizioni isolate e spesso soggetti ad una forte discriminazione.

Caso riferito dalla Germania (“Storia di vita”): La famiglia A., dopo aver subito attacchi e aggressioni, uccisioni, è dovuta fuggire dalla Cecenia. Ha attraversato la Polonia per giungere in Germania. La famiglia non voleva rimanere in Polonia perché temeva che i servizi segreti russi avessero spie nei centri per rifugiati. Solo una volta giunti in Germania i membri della famiglia A. hanno appreso che, in base al Regolamento Dublino, non sarebbero potuti rimanere in questo Paese. La sig.ra A. accusava problemi psicologici a causa di quanto accaduto in Cecenia ed ha sofferto di attacchi di panico quando ha scoperto che sarebbe dovuta tornare in Polonia, dove non si sentiva al sicuro. La sig.ra A, tanta era la disperazione provocata da questa possibilità che ha tentato il suicidio. Le autorità tedesche, reagendo con cinismo, hanno posto la sig.ra A in detenzione affermando, quale giustificazione, che qualora non fosse stata detenuta avrebbe provato nuovamente a farsi del male per evitare di essere rinvia in Polonia. Il tribunale tedesco - investito del caso - ha confermato la decisione delle autorità, affermando l’esistenza del rischio che la sig.ra A fuggisse. In seconda istanza il legale della sig.ra A è riuscito a far valere le ragioni della sua cliente. La detenzione è stata giudicata illegittima e la sig.ra A rilasciata. Dopo che questo caso è giunto alla stampa tedesca, la Direzione per l’Asilo (*German Asylum Department*) ha deciso di applicare la clausola di sovranità per dichiararsi Stato competente per l’esame della domanda di asilo della sig.ra A.

In **Ungheria**, dopo il trasferimento, i richiedenti asilo sono in genere detenuti nel centro di accoglienza per richiedenti asilo di Békéscsaba dove la loro libertà di movimento è limitata. Questo determina una detenzione *de facto*, senza chiare basi legali, né la previsione di una durata massima di detenzione e senza la possibilità di presentare ricorso. La struttura di Békéscsaba è circondata da un recinto alto tre metri, dotato di filo spinato e video camere di sorveglianza. Inoltre, una compagnia di sicurezza privata svolge un servizio di sicurezza con i cani da guardia. I casi Dublino sono costretti a rimanere in questo centro chiuso, destinato per la detenzione nella fase dell’ammissibilità e non per periodi più lunghi, per un arco di tempo superiore a quello generalmente applicato ai richiedenti asilo che non ricadono nella procedura Dublino. La loro detenzione può, infatti, durare anche diversi mesi. Secondo quanto riportato dai richiedenti intervistati, le condizioni generali del centro sono buone ma non ci sono attività da svolgere, né lavorative, né ludiche e non sono fornite spiegazioni sul protrarsi della detenzione.

Contrariamente a quanto previsto dalla legge sull’asilo (*Asylum Act*), **i richiedenti asilo sono *de facto* detenuti durante l’intera durata della procedura Dublino, poiché la restrizione della libertà di movimento cui questa categoria di richiedenti è soggetta risulta priva di fondamento giuridico e di salvaguardie procedurali.**

- Alcuni richiedenti asilo, tra cui coloro la cui detenzione si protrae a causa della procedura Dublino, sono posti addirittura in **centri di detenzione di massima sicurezza.**

In **Ungheria** alcuni richiedenti sono trattenuti in centri di detenzione per stranieri durante la procedura di ammissibilità. Due delle quattro strutture esistenti sono caratterizzate da un regime di detenzione molto duro, generalmente applicato nei confronti dei criminali che hanno commesso gravi crimini. I richiedenti asilo detenuti in questi centri sono tenuti chiusi a chiave nelle proprie celle tutto il giorno, senza che sia loro consentito lavorare, fare attività sportive, ricevere supporto sociale o psicologico. Essi possono essere detenuti qui per un massimo di sei mesi.

- Molti dei richiedenti asilo detenuti in base alla procedura Dublino si lamentano delle **condizioni dei centri di detenzione**.

Specialmente in **Grecia**, dove i richiedenti sono detenuti anche durante la procedura di accettazione, è stata denunciata l'esistenza di “trattamenti orribili” e di “condizioni disumane” durante la detenzione. Un richiedente asilo iracheno, trasferito dalla Svezia alla Grecia, ha riferito di essersi sentito trattato “come un animale”.

- È stata riscontrata la prassi della detenzione anche in quei casi i cui il richiedente asilo ha mostrato interesse nel cooperare e nell'accelerare il trasferimento.

I richiedenti trasferiti in Spagna da Stati come il Belgio, la Francia e la Norvegia, hanno affermato di essere stati detenuti nel Paese di invio anche quando, dopo l'adozione della decisione nei loro confronti, hanno manifestato la propria volontà di tornare in Spagna. Per esempio, un richiedente in attesa di essere trasferito in Spagna è stato detenuto in Belgio per più di due mesi dopo aver dichiarato alla polizia, prima del suo trasferimento, il desiderio di tornare in Spagna.

- I richiedenti asilo trasferiti in base alla procedura Dublino possono ottenere, nella prassi, un **accesso alle strutture di accoglienza peggiore** rispetto agli altri richiedenti.

In **Italia** e in **Grecia**, dopo il trasferimento, i *Dubliners* spesso non hanno un luogo dove essere accolti. Gli intervistati hanno dichiarato che, nonostante il loro viaggio verso l'Europa fosse stato estremamente difficoltoso, il trattamento e l'accoglienza ricevuti, una volta giunti, sono stati anche peggiori.

In **Italia**, per esempio, questo accade perché, nella maggior parte dei casi, la procedura di asilo dei *Dubliners* rinvii si è già conclusa, motivo per cui queste persone non sono più considerate richiedenti asilo, perdendo così il diritto ad essere accolti in un centro di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA). Questi richiedenti non hanno la possibilità di ottenere un primo alloggio e hanno grandi difficoltà a trovarne uno nuovo. Pur ammettendo che, da un punto di vista formale, una volta terminata la procedura, i *non-Dubliners* sono nella stessa situazione, è anche vero che se un richiedente è rinvio in un Paese in base alla procedura Dublino, questo Stato dovrebbe essere in grado di accoglierlo.

In **Grecia**, ci sono circa 850 posti nei campi rifugiati o in altri tipi di strutture a disposizione dei richiedenti asilo. Circa 250 di questi sono riservati ai minori non accompagnati e 150 alle famiglie. Nel 2009 la Grecia ha ricevuto 16000 nuove domande di asilo e la maggior parte dei richiedenti necessitava di un alloggio. Sembra quindi chiaro che solo una piccola percentuale di richiedenti abbia l'effettiva possibilità di beneficiarne.

In questo contesto, i *Dubliners* hanno le medesime scarse possibilità di ottenere un alloggio, perché a loro non si applica alcun tipo di priorità rispetto agli altri richiedenti, essi rimangono senza dimora per lunghi periodi. Questa circostanza riguarda anche i minori non accompagnati e le famiglie con bambini piccoli, poiché non è facile trovare campi o centri che possano accoglierli, anche a seguito di intervento delle ONG. Il settore sociale del Consiglio greco per i rifugiati ha al momento una lista con settanta famiglie che sono in attesa di ricevere un alloggio. Il tempo medio di attesa è di due mesi, ma alcune famiglie attendono anche sei mesi od un anno. In ultimo, i rifugiati adulti e singoli senza problemi di salute non vengono mai accolti nei campi per rifugiati.

☺ **Buone prassi:**

- **In Spagna e in Italia** la detenzione non è una misura utilizzata, anche qualora vi sia il rischio di fuga o irreperibilità del richiedente.

In **Spagna** la detenzione non è mai applicata, né prima del trasferimento né in caso di risposta negativa dallo Stato richiesto.

Anche in **Italia** la detenzione non si applica ai casi Dublino. I richiedenti sono trattenuti nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) solo nei casi previsti dalla legge, in particolare quando un ordine di espulsione o respingimento è stato emesso nei loro confronti.

In **Svezia**, la Commissione svedese per l’immigrazione (*Swedish Migration Board*) decide per la detenzione solo in pochi casi limitati, in particolare quando vi è il rischio di irreperibilità del richiedente. Il sospetto che ciò possa avvenire si basa generalmente sulle esperienze precedenti relative al caso in esame o sulla dichiarazione fatta dalla persona circa il rifiuto di collaborare al trasferimento. Il tempo massimo consentito per la detenzione è di due mesi, con la possibilità di estensione di ulteriori due mesi dopo aver effettuato l’intervista e aver adottato la decisione. Il richiedente da trasferire è generalmente portato nello Stato competente entro tre giorni. Per i casi, invece, trasferiti in Svezia, la Commissione può decidere la detenzione, ma nella maggior parte dei casi questo non avviene. Ad ogni modo, i minori non accompagnati non sono mai soggetti a detenzione (come d’altronde in tutti gli altri Stati esaminati, con la sola eccezione della Grecia) ma sono accolti in centri specializzati.

- La detenzione può essere evitata qualora la persona manifesti la volontà di cooperare ed accelerare il trasferimento.

In **Germania** un richiedente intervistato ha affermato che dopo aver richiesto di non porre in detenzione la propria famiglia, la polizia ha imbarcato sul volo lui ed i suoi familiari senza detenerli³⁰.

- I richiedenti asilo che subiscono un trasferimento in base alla procedura Dublino possono essere accolti anche da personale civile.

In **Italia**, ad esempio, i casi Dublino trasferiti sono accolti da un servizio di accoglienza per i richiedenti asilo predisposto presso i valichi di frontiera dal Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno e gestito da ONG mediante accordi specifici con le prefetture locali. Nonostante ciò bisogna sottolineare che non tutti i richiedenti sono accolti presso i valichi di frontiera ufficiali e in alcuni casi giungono in Italia senza ricevere assistenza.

6.3.3 Revisione e raccomandazioni

Il Regolamento Dublino non prende in considerazione il problema della detenzione. Appare quindi significativo che la Commissione abbia deciso di includere un nuovo articolo e una nuova sezione (art. 27, sezione V) relativi alla “detenzione ai fini del trasferimento”. Per dirla con le parole usate dalla Commissione nel *memorandum* esplicativo, si tratta di “una nuova previsione che sottolinea il principio secondo cui una persona non può essere sottoposta a detenzione solo per aver presentato richiesta di protezione internazionale (...). Inoltre, al fine di assicurare che la detenzione dei richiedenti asilo in base alla procedura Dublino non sia

³⁰ Fonte: questionario III, Ungheria.

arbitraria, sono proposti limiti specifici alle ragioni per cui possa essere disposta.”

La stessa riflessione è stata fatta in relazione all'accoglienza. Nel preambolo, la Commissione fa riferimento alla Direttiva europea che stabilisce le norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo³¹, affermando che “dovrebbe essere applicata alla procedura per la determinazione dello Stato competente così come prevista dal Regolamento”. In questo modo la proposta di revisione cerca di regolamentare l'accoglienza, assente nel Regolamento Dublino (si veda in proposito anche il capitolo 6.7 in relazione alla previsione di sospensione temporanea del trasferimento); la suddetta direttiva appare comunque insufficiente per evitare l'arbitrarietà nell'applicazione della detenzione.

L'art. 27 prevede che la detenzione sia considerata una misura eccezionale, da applicarsi caso per caso, solo qualora misure meno coercitive non possano trovare attuazione e solo “qualora sussista un significativo rischio di fuga od irreperibilità”. Vengono, inoltre, prese in considerazione misure alternative alla detenzione come ad esempio la presentazione regolare di fronte alle autorità, il deposito di una caparra e l'obbligo di risiedere in un determinato luogo. Infine “deve essere presa in seria considerazione la situazione dei minori la cui detenzione è ammessa solo qualora sia la soluzione migliore nel loro interesse, mentre non può mai essere applicata nel caso di minori non accompagnati”. Nonostante questi aspetti positivi, la proposta di revisione non chiarisce alcuni importanti elementi, in particolare in relazione ai limiti temporali e ai luoghi di detenzione.

In alcuni casi, gli emendamenti del Parlamento alla proposta della Commissione prendono in considerazione in modo adeguato queste carenze, in altri sembrano meno tutelanti della stessa proposta della Commissione³². Ad esempio, mentre la Commissione afferma che gli Stati membri possono detenere un richiedente asilo solo se esiste “un **significativo** rischio di fuga/irreperibilità”, il Parlamento fa riferimento semplicemente ad “un rischio di fuga”³³.

■ Dovrebbero essere promossi e applicati **metodi volontari di trasferimento**. L'aggettivo “volontari” indica che la persona è d'accordo con il trasferimento e non è scortata ma che lo Stato resta responsabile per l'organizzazione logistica e il pagamento delle spese. Quando la persona in questione mostra l'intenzione di adeguarsi alla decisione di trasferimento le misure di detenzione non dovrebbero essere applicate. Come indicato dall'emendamento n. 33 del Parlamento:

1. “Lo Stato membro che esegue il trasferimento promuove i trasferimenti volontari fornendo al richiedente informazioni adeguate.
2. Se i trasferimenti verso lo Stato membro competente avvengono sotto forma di partenza controllata o sotto scorta, gli Stati membri garantiscono che essi avvengano in modo umano e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona”.

31 Consiglio dell'Unione Europea, *Direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, 27 gennaio 2003.

32 European Parliament, *Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 7 maggio 2009, ref: P6_TA(2009)0377.

33 Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (Rifusione){SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}*, 3 dicembre 2008; European Parliament, *Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 7 maggio 2009, ref: P6_TA(2009)0377.

- In conformità con la posizione espressa dall’ECRE³⁴, si ritiene che, in relazione all’art. 2 (l), sarebbe importante elaborare una lista di criteri oggettivi sulla base dei quali gli Stati possano valutare il **rischio di fuga**³⁵. A questo riguardo, in linea con quanto affermato dall’UNHCR si ritiene che “non dovrebbe essere possibile determinare il rischio di fuga dal semplice fatto di essere soggetto all’applicazione del Regolamento Dublin”³⁶.
- È necessario predisporre una lista di criteri oggettivi sulla base dei quali interpretare la portata del termine “**tempo ragionevolmente necessario**”, così come indicato nell’art. 27.5 della proposta di revisione. È importante ricordare che, in base a quest’ultima, la detenzione dovrebbe essere disposta per il periodo più breve possibile. Questo arco di tempo non dovrebbe essere più lungo di quello ragionevolmente necessario per espletare le procedure amministrative ad effettuare il trasferimento.
- In conformità con quanto sostenuto dall’ECRE, si ritiene che gli Stati dovrebbero applicare **misure non detentive** prima di imporre la detenzione. A tal fine l’art. 27.2 dovrebbe essere emendato nel seguente modo: “...se misure meno coercitive hanno chiaramente fallito..”. Al riguardo è importante sottolineare che lo stesso Parlamento ha emendato questa parte della proposta della Commissione affermando che: “quando giudicato necessario sulla base dell’esame individuale del caso, gli Stati membri possono detenere il richiedente asilo...**solo se misure meno coercitive non si sono rivelate efficaci**...”³⁷.
- È significativo che la proposta della Commissione affermi che i casi Dublino non debbano essere detenuti in penitenziari³⁸ e che l’emendamento del Parlamento, andando oltre, dichiari che “gli Stati membri possono detenere il richiedente asilo (...) in **strutture che non siano detentive**”³⁹.

34 ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, aprile 2009.

35 Nella Revisione la Commissione afferma che il “rischio di fuga” indica l’esistenza di ragioni, che sono basate su un criterio oggettivo definito dalla legge, tali da far ritenere che un richiedente asilo o un persona avente la nazionalità di uno Stato terzo o un apolide possano tentare la fuga.

36 UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the *European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009.

37 European Parliament, *Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 7 maggio 2009, ref: P6_TA(2009)0377, emendamento 29.

38 “Fatto salvo l’articolo 8, paragrafo 2, della direttiva [...] /CE] [recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri], ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere in un determinato luogo, salvo se non siano applicabili efficacemente altre misure meno coercitive, il richiedente asilo o altra persona di cui all’articolo 18, paragrafo 1, lettera d), che è oggetto di una decisione di trasferimento verso lo Stato membro competente, soltanto se sussiste un significativo rischio di fuga”. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (Rifusione) {SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008, art. 27.2.

39 European Parliament, *Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 7 maggio 2009, ref: P6_TA(2009)0377, emendamento 29.

- Gli Stati dovrebbero assicurare che i casi Dublino in attesa di trasferimento **non siano detenuti in istituti a duro regime**, come le prigioni di massima sicurezza e che le condizioni umanitarie, quali ad esempio, la possibilità di svolgere attività all’aria aperta o di ottenere supporto psicologico, siano conformi agli *standard* per la detenzione non penitenziaria, che non siano di carattere punitivo e, quindi, più favorevoli rispetto a quelle vigenti negli istituti penitenziari.
- **Il Regolamento Dublino non dovrebbe essere utilizzato come base legale per effettuare detenzioni a seguito del trasferimento.**
- Come affermato dalla Commissione nell’art. 27.12 della proposta di revisione “gli Stati membri devono assicurare che i richiedenti asilo detenuti (...) godano dello stesso livello di condizioni di accoglienza di quelle previste per gli altri richiedenti asilo dagli art. 10 e 11 della Direttiva 2003/9/EC”.
- Secondo l’UNHCR, “l’obbligo introdotto dall’art. 27.7 della proposta di revisione che impone di informare immediatamente la persona circa i motivi della detenzione in una lingua che possa essere sufficientemente compresa dalla stessa non raggiunge lo scopo dell’art. 5.2 della Convenzione europea sui diritti dell’uomo (CEDU), che prevede che “ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell’arresto e di ogni accusa elevata a suo carico”. Si concorda con l’UNHCR nell’affermare che “la proposta dovrebbe imporre che le motivazioni della detenzione siano comunicate in una lingua che il richiedente comprende”. L’UNHCR propone quindi la seguente modifica all’art. 27.7, paragrafo 2: “La persona detenuta deve essere immediatamente informata in una lingua da lei compresa dei motivi alla base della detenzione, della durata della stessa e delle procedure previste dalla legge nazionale per presentare appello contro l’ordine che ha imposto la detenzione.”
- Le lacune del “Sistema Dublino” mostrano la necessità di alcune delle proposte fatte dalla Commissione, quali l’introduzione di **ulteriori garanzie**, come la necessità che l’ordine di detenzione sia emesso da un giudice, la revisione giudiziaria della detenzione, il tempo limite e l’obbligo di informare il richiedente delle ragioni della detenzione, poiché esse costituiscono importanti salvaguardie del diritto alla libertà e alla libertà di movimento dei richiedenti asilo.
- La questione della detenzione in base alla procedura Dublino, dal momento che fa riferimento alla legislazione nazionale, può essere più opportunamente discussa solo nel contesto di un Sistema europeo comune d’asilo.
- È importante che i **casi Dublino non siano discriminati** rispetto ad altri richiedenti quanto all’accesso alle strutture di accoglienza e agli altri servizi correlati.
- **I servizi di accoglienza dovrebbero essere gestiti anche da personale civile** e non solo dalla polizia. Più in generale l’accoglienza dovrebbe avvenire nel rispetto della dignità e delle esigenze dei richiedenti asilo che dovrebbero essere **trattati in modo umano** in ogni Stato membro.

6.4 UNITA' FAMILIARE

6.4.1 Descrizione del problema

La presenza di familiari in altri Stati membri è uno dei principali fattori che determinano i movimenti secondari dei richiedenti asilo. Spesso questi ultimi lasciano da soli i Paesi di origine e la possibilità di raggiungere i membri della propria famiglia rappresenta da un lato l'unica possibilità di evitare continui trasferimenti tra gli Stati, dall'altro maggiori opportunità di intraprendere un processo di integrazione nello Stato di accoglienza.

Considerare il termine “membri della famiglia” in modo restrittivo, come accade nel Regolamento Dublino, significa escludere parte della “famiglia” del richiedente asilo. Questa interpretazione restrittiva implica il rischio, inoltre, che il ricongiungimento sia lasciato alla discrezionalità delle autorità, sulla base, ad esempio, dell'art. 15, spesso applicato senza prendere in considerazione l'assistenza materiale che i membri della famiglia possono offrire al richiedente o i legami sentimentali con quest'ultimo (si veda al riguardo il capitolo 6.5).

Nella prassi, il ricongiungimento familiare non sempre si rivela fattibile. Spesso per i richiedenti asilo è difficile provare alle autorità l'esistenza dei vincoli familiari. In molti casi i richiedenti hanno timore di parlare delle proprie famiglie perché pensano che le loro dichiarazioni potrebbero avere un impatto negativo sull'esito della domanda di asilo o perché in questo modo credono di proteggere i familiari.

Il *consideranda* n. 6 del Regolamento Dublino afferma che “l'unità del nucleo familiare dovrebbe essere preservata, nella misura compatibile con gli altri obiettivi perseguiti attraverso l'individuazione dei criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo” mentre il n. 7 prevede la possibilità che lo Stato responsabile deroghi ai criteri di competenza “per permettere la riunificazione dei membri di una stessa famiglia quando ciò è reso necessario da motivi umanitari”.

Per quanto riguarda la definizione di “familiari”, l'art. 2 (i) del Regolamento indica che con questo termine si intende far riferimento ai “seguenti soggetti appartenenti al nucleo familiare del richiedente asilo già costituito nel paese di origine che si trovano nel territorio degli Stati membri:

- i) il coniuge del richiedente asilo o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
- ii) i figli minori di coppie di cui al punto i) o del richiedente, a condizione che non siano coniugati e siano a carico, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;
- iii) il padre, la madre o il tutore quando il richiedente o rifugiato è minorenne e non coniugato;”

E' vero che l'importanza dei vincoli familiari emerge chiaramente dalla gerarchia di criteri per la determinazione dello Stato competente stabilita dal Regolamento.

Il primo criterio riguarda i minori non accompagnati ed è contenuto nell'art. 6 che afferma che “se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente per l'esame della domanda di asilo lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare.” L'art. 7 aggiunge che “se un familiare del richiedente asilo, a prescindere dal fatto che la famiglia fosse già costituita nel Paese di origine, è stato autorizzato a soggiornare in qualità di rifugiato in uno Stato membro, tale Stato membro è competente per l'esame della domanda d'asilo, purché gli interessati lo desiderino”. In ultimo l'art. 8 prevede che “se un familiare di un richiedente asilo ha presentato in uno Stato membro una domanda sulla quale non è

ancora stata presa una prima decisione di merito, l'esame della domanda d'asilo compete a detto Stato membro, sempre che gli interessati lo desiderino”.

Il questionario III ha rilevato che in Svezia e in Spagna sono riconosciute le relazioni stabili tra persone non coniugate, cosa che non accade in Ungheria, Grecia e Italia. In Spagna, in assenza di un documento legale, è sufficiente fornire una dichiarazione ufficiale della coppia attestante la relazione. In Svezia, una coppia “di fatto” è riconosciuta non solo quando, durante lo svolgimento della procedura, le due persone vivono insieme, ma anche quando vivono insieme solo per determinati periodi e anche quando non convivono affatto. In base all'art. 15 del Regolamento Dublino, l'Italia riconosce come “familiari” anche i fratelli, gli zii o le zie che possono offrire assistenza al familiare giovane, anche qualora non si tratti di un minore.

Dato che il Regolamento, al fine di definire la portata del termine “familiari” (art.2 (ii)), fa riferimento alle legislazioni (e alle prassi) nazionali e dato che le legislazioni variano molto da Paese in Paese, è evidente che i richiedenti asilo cercheranno di raggiungere quegli Stati dove vi sono maggiori possibilità di ricongiungersi con i propri cari. Questo genere di situazioni potrebbero essere evitate adottando una definizione di “familiari” più ampia o facendo maggiormente ricorso alla clausola umanitaria.

Inoltre, come descritto nel capitolo 6.2, la possibilità effettiva di fornire alle autorità informazioni circa la presenza di familiari in altri Stati membri è piuttosto limitata. I questionari hanno, infatti, evidenziato che generalmente tutti i Paesi chiedono questo tipo di informazioni durante la prima fase della procedura ma, in pratica, non sempre l'aver fornito tali dati è servito ad evitare il trasferimento.

Caso riportato dalla Svezia (QIII): una donna eritrea, S.H., in fuga dal suo Paese voleva raggiungere la Svezia dove si trovava la sorella. S.H. è arrivata in Europa attraverso l'Italia, dove le sono state prese le impronte digitali. La signora ha riferito alle autorità italiane di volersi recare in Svezia e di non aver intenzione di presentare richiesta di asilo in Italia. Le autorità non le hanno chiesto per quale motivo volesse chiedere asilo e non le hanno fornito informazioni sulla procedura Dublino e, quindi, la signora ha presentato richiesta solo una volta arrivata in Svezia. Attualmente S.H. è in attesa di essere trasferita in Italia ma afferma di “preferire morire piuttosto che tornare in questo Paese”. L'accoglienza ricevuta in Italia le è sembrata peggiore di quella ottenuta in Svezia, dove la signora poteva vivere con i suoi parenti e i suoi bambini ricevere assistenza. Dato che S.H. soffre di diabete e occasionalmente è soggetta a svenimenti, è molto preoccupata per i suoi figli e preferirebbe che restassero con sua sorella qualora fosse costretta a tornare in Italia. Alla fine dell'intervista la signora ha chiesto: “Se mi succede qualcosa, chi si prenderà cura dei miei figli in Italia?”

La storia sopra riportata è esemplificativa non tanto della mancanza di informazioni quanto di una visione miope del “Sistema Dublino” in senso ampio. Quale è la scelta migliore? Trasferire una donna in un Paese dove non ha parenti, né legami, né la possibilità di essere aiutata dalla propria famiglia, o lasciarla ricongiungersi con la sua unica sorella in Europa? Così agendo, si consegue veramente un vantaggio in relazione all'onere finanziario imposto agli Stati membri?

Inoltre, è importante sottolineare che, in base al Regolamento, al fine di essere riunita, la famiglia deve essere già costituita nel Paese di origine. Questo significa, ad esempio, che se un richiedente asilo si reca dall'Afghanistan alla Turchia dove si sposa con un altro

richiedente e in seguito i due provano ad entrare insieme in Europa ma alla fine si trovano in Paesi differenti, in base al Regolamento, la coppia non è considerata una famiglia, perché non si è formata in Afghanistan.

In ultimo, è molto importante prendere in considerazione il concetto di “famiglia” in relazione ai **minori non accompagnati**. In questo caso la possibilità di ricongiungersi con un parente è particolarmente importante, in considerazione della vulnerabilità che caratterizza questi individui.

A conferma di ciò strumenti internazionali a tutela dei minori prevedono misure specifiche per i richiedenti asilo, inclusa la necessità che gli Stati compiano tutti gli sforzi necessari per “rintracciare i genitori o i membri familiari di ogni bambino rifugiato al fine di procedere al ricongiungimento familiare⁴⁰”.

Più in generale, è importante sottolineare che, nonostante la definizione restrittiva data dal Regolamento, gli Stati membri sono liberi di renderla più ampia, o in alcuni casi sono costretti a farlo, in conformità con gli obblighi internazionali assunti in materia di diritti umani. La definizione di “familiari” contenuta nell’art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) è molto più ampia di quella prevista dall’art. 2 (i) del Regolamento e comprende i legami familiari fondamentali, indipendentemente da quando e dove si sono costituiti, e in caso di situazioni di particolare dipendenza, può includere anche i membri della famiglia allargata. Conseguentemente l’applicazione dei criteri Dublino può portare alla separazione di quelli che, in base all’art. 8 della CEDU sono considerati “familiari”.

6.4.2 Prassi nazionali e risultati

I risultati del questionario II mostrano che in nessuno dei Paesi analizzati esiste una procedura o un protocollo per rintracciare i membri familiari presenti sul territorio europeo e che le autorità non offrono sufficiente supporto ai richiedenti asilo in relazione a questa questione. In alcuni casi le ONG possono aiutare i richiedenti nella ricerca dei familiari ma non si tratta di una procedura ordinaria.

In **Ungheria**, l’Ufficio per l’immigrazione e la nazionalità (OIN - Unità Dublino) dichiara di contattare immediatamente gli altri Stati membri se un minore o un richiedente asilo comunica la presenza di un familiare in Europa. La stessa cosa accade in **Spagna, Svezia e Italia**.

In Italia, la legge 40/98 (Legge Turco Napolitano) ha istituito un Comitato per i minori stranieri che ha il compito, tra l’altro, di rintracciare i familiari presenti in Paesi terzi. Nonostante ciò, nella prassi, al fine di perseguire questo scopo, l’Unità Dublino spesso fa riferimento ad altre autorità quali le altre Unità Dublino, la polizia degli altri Stati membri.

Contrariamente a quanto emerso dal questionario II, il questionario III mostra che ai *Dubliners*

⁴⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione sui diritti dell’infanzia*, 20 novembre 1989, art.22: “1. Gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e dell’assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell’uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti. 2. A tal fine, gli Stati parti collaborano, nelle forme giudicate necessarie, a tutti gli sforzi compiuti dall’Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative o non governative competenti che collaborano con l’Organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia. Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo.”

non sempre sono chieste informazioni sui legami familiari e che in alcuni casi i richiedenti vengono divisi dai familiari con cui sono giunti in Europa.

☹ **Cattive prassi:**

Caso riportato dalla Germania (QIII): Un uomo iracheno, il sig. Z., fuggito dal proprio Paese a causa delle persecuzioni subite per la propria religione, voleva recarsi in Germania per riunirsi con sua sorella e la sua famiglia. Questi ha viaggiato attraverso la Turchia, poi la Grecia ed infine è giunto in Germania dove è stato detenuto insieme al fratello, arrivato prima di lui. I due fratelli sono stati separati e portati in due diversi campi. Successivamente il sig. Z. è stato trasferito in Grecia mentre il fratello è riuscito a rimanere in Germania.

Il sig. Z. è stato trasferito anche se gli era stato chiesto perché cercasse asilo e anche informazioni sui suoi legami familiari. Secondo quanto riportato dal sig. Z., la detenzione è stata “dura e inumana” e la polizia gli ripeteva che non sarebbe stato in grado di tornare in Germania. Il sig. Z. è riuscito a tornare in questo Paese l’anno successivo ed è stato arrestato e detenuto. Alla fine il signore ha ottenuto lo status di rifugiato in Germania. Quando, durante l’intervista, gli è stato chiesto quali modifiche proporrebbe per migliorare la procedura Dublino questi ha risposto: “Il fatto che mia sorella vive in Germania avrebbe dovuto essere preso in considerazione”.

😊 **Buone prassi:**

Caso riportato dall’Italia (“Storia di vita”): La famiglia S. ha lasciato l’Afghanistan dieci anni fa, dopo che alcuni membri erano stati uccisi dai Talebani e il sig. S è stato ferito. Dopo essere stata in Pakistan e Iran la famiglia S. è arrivata in Europa. Il primo Paese in cui i membri di questa famiglia sono giunti è stata la Grecia, ma avevano intenzione di recarsi in Svizzera. Quando hanno lasciato la Grecia il trafficante ha diviso i membri della famiglia: i due figli piccoli, di 8 e 10 anni, sono stati lasciati indietro insieme al fratello minore del sig. S (anch’egli minore). Il resto dei familiari, il sig. S e la sig.ra S. e il figlio minore, sono stati portati dalla Svizzera all’Italia, dove hanno fatto richiesta di asilo. Il pregresso passaggio in Grecia ha fatto sì che, in base a Dublino, dovessero essere trasferiti in quel Paese.

A causa dell’impossibilità di operare il trasferimento (il sig. S aveva la gamba amputata e la sig.ra S. era incinta di 22 settimane), un’ONG italiana⁴¹ ha inviato una richiesta all’Unità Dublino chiedendo che le autorità italiane prendessero in carico questa famiglia, nonostante non fosse formalmente competente. L’Unità ha accettato la richiesta annullando la decisione di operare il trasferimento e facendo proseguire la richiesta di asilo in Italia.

In seguito, in base alle norme sul ricongiungimento familiare definite nel Regolamento Dublino, i due bambini e il fratello del sig. S sono stati trasferiti in Italia e tutta la famiglia ha ottenuto il riconoscimento dello status.

È passato molto tempo prima che la famiglia S. potesse riunirsi. Questo è stato possibile grazie ad un’ampia cooperazione tra i soggetti coinvolti, quali l’Unità Dublino italiana, l’ONG italiana, l’UNHCR, la polizia italiana di frontiera e un avvocato greco che ha assistito i minori durante il soggiorno in Grecia.

41 Caso individuale del Consiglio Italiano per i Rifugiati – sede di Gorizia.

6.4.3 Revisione e raccomandazioni

- È benvenuta la revisione della Commissione che ha inserito il nuovo *consideranda* n. 11 che prevede che “conformemente alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, il rispetto dell’unità familiare deve costituire un **criterio fondamentale** nell’applicazione da parte degli Stati membri del presente regolamento” e il *consideranda* n. 12 che raccomanda di non separare i membri di una famiglia.
- È ugualmente benvenuto il nuovo *consideranda* n. 13 che prevede che “per garantire il pieno rispetto del principio dell’unità familiare e del prevalente interesse del minore, è opportuno che il sussistere di una relazione di dipendenza tra un richiedente e la sua famiglia estesa, a motivo di gravidanza o maternità, stato di salute o età avanzata, costituisca un criterio di competenza vincolante.”
- Si accoglie favorevolmente la proposta di revisione che modifica l’art. 15 con l’art. 11 (“Familiari a carico”). La riforma dell’art. 11.1 prevede che “laddove o nel caso in cui la persona interessata o il richiedente asilo sia dipendente dall’assistenza dell’altra di un parente a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, serio handicap o età avanzata, o laddove un parente sia dipendente dall’assistenza del richiedente asilo per gli stessi motivi, è competente per l’esame della domanda lo Stato membro considerato più adeguato per lasciarli insieme o ricongiungerli”. Particolarmente importante è la previsione che indica che “gli Stati membri possono lasciare insieme o ricongiungere il richiedente asilo e un altro parente che si trovi nel territorio di uno degli Stati membri, a condizione che i legami familiari esistessero nel paese d’origine e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto. Nel determinare lo Stato membro più adeguato si tiene conto del prevalente interesse degli interessati, ad esempio della capacità di viaggiare della persona dipendente”. In conformità con quanto affermato dall’UNHCR si ritiene che la lista contenuta nell’art. 11 non dovrebbe essere esaustiva.
- I limiti del Regolamento Dublino rendono necessaria la proposta di revisione della Commissione che introduce il nuovo art. 6 (“Garanzie per i minori”) che prevede che “gli Stati membri stabiliscono procedure nella rispettiva legislazione nazionale dirette a rintracciare i familiari o altri parenti del minore non accompagnato presenti negli Stati membri”⁴².
- La definizione di “familiari” nel contesto Dublino dovrebbe sempre includere:
 - I membri essenziali della famiglia (come già avviene ora), ma la lista non dovrebbe essere esaustiva.
- Il criterio che impone che la famiglia si sia costituita nel Paese di origine dovrebbe essere abolito.
- La dipendenza emotiva e quella materiale dovrebbero essere le considerazioni primarie quando si valuta l’unità familiare.
- Come principio, i familiari non dovrebbero essere separati.
- Sarebbe importante che la Commissione considerasse l’idea di elaborare un protocollo comune per rintracciare i familiari in cooperazione con gli *stakeholders* competenti.

⁴² Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (Rifusione){SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008, art. 6.4.

6.5 CLAUSOLE DISCREZIONALI

6.5.1 Descrizione del problema

Con il termine “clausole discrezionali” si fa riferimento alla cosiddetta clausola di “sovranità” (art. 3.2 del Regolamento) e a quella “umanitaria” (art. 15 del Regolamento)⁴³.

Entrambi gli articoli sono di fondamentale importanza per l’attuazione del Regolamento ma la loro applicazione effettiva è carente e disomogenea e le ragioni per la loro attuazione differiscono da Stato a Stato.

Da un lato questi articoli non sono chiaramente definiti nel Regolamento Dublino. L’art. 3.2 prevede che “ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d’asilo presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. In tale ipotesi, detto Stato membro diventa lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento e assume gli obblighi connessi a tale competenza.”

L’art. 15 a sua volta indica che “(..) Qualsiasi Stato membro può, pur non essendo competente in applicazione dei criteri definiti dal presente regolamento, procedere al ricongiungimento dei membri di una stessa famiglia nonché di altri parenti a carico, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali. In tal caso detto Stato membro esamina, su richiesta di un altro Stato membro, la domanda di asilo dell’interessato. Le persone interessate debbono acconsentire. Nel caso in cui la persona interessata sia dipendente dall’assistenza dell’altra a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, serio handicap o età avanzata, gli Stati membri possono lasciare insieme o ricongiungere il richiedente asilo e un altro parente che si trovi nel territorio di uno degli Stati membri, a condizione che i legami familiari esistessero nel paese d’origine.”

Dall’altro, la loro applicazione dovrebbe essere valutata alla luce dei bisogni dei richiedenti asilo che, come descritto nel capitolo 6.1 e 6.2, non sempre sono presi in considerazione o non sempre vengono considerati una ragione valida per evitare il trasferimento.

Nonostante gli sforzi compiuti per l’applicazione delle clausole discrezionali, la possibilità di essere trasferiti in base ad una di esse dipende, in ultima analisi, più dall’opportunità che il richiedente asilo ha avuto di essere aiutato da ONG o da avvocati che sono nelle condizioni di contattare direttamente l’Unità Dublino e richiedere la revisione della decisione.

6.5.2 Prassi nazionali e risultati

Il questionario I ha fornito le seguenti statistiche sull’applicazione dell’art. 3.2 e 15 del Regolamento.

Anno 2008	Germania	Grecia	Italia	Spagna	Svezia	Ungheria
Clausola di sovranità	130 ⁴⁴	0	176	0	28	6
Clausola umanitaria	–	6	2	0	0	Statistiche non disponibili

⁴³ Il Regolamento non usa il termine “clausole discrezionali”. È nella Revisione della Commissione che le due clausole sono trattate nello stesso capitolo, dal titolo “clausole discrezionali”, e sono entrambe oggetto di revisione.

⁴⁴ Dati relativi ai soli casi trattati con la Grecia.

I questionari I e II hanno rilevato i casi in cui la clausola umanitaria e quella di sovranità vengono applicate.

- **Clausola di sovranità**

Nel 2008 la **Germania** ha applicato la clausola di sovranità nei confronti di centotrenta casi vulnerabili per i quali la Grecia era competente mentre duecentoventidue casi sono stati effettivamente trasferiti in questo Paese. Ad eccezione dei casi che riguardano la Grecia, in Germania la clausola di sovranità non è applicata e non esistono linee guida per la sua applicazione per ragioni umanitarie. In generale, la Germania non applica questa clausola per ragioni di salute perché stima che tutti gli Stati membri siano in grado di fornire le cure mediche.

In base ad una direttiva dell'Unità Dublino tedesca, si ricorre alla clausola di sovranità per ragioni “pratiche”, quando un caso sembra essere “manifestamente infondato” sulla base delle informazioni raccolte durante la procedura Dublino e quindi quando c'è una buona possibilità che la persona possa essere deportata in tempi brevi.

La **Grecia** nel 2008 non ha mai applicato questa clausola, dato riguardo il quale l'Unità Dublino greca non ha fornito alcuna spiegazione.

In **Ungheria**, nello stesso anno, la clausola di sovranità è stata applicata per i somali provenienti dalla Grecia. Non esistono criteri formali seguiti al riguardo dall'Unità Dublino ungherese.

In **Spagna** questa clausola è applicata in rare occasioni, ed in particolare, in relazione a persone vulnerabili o per garantire l'unità familiare. Nel 2009, l'Unità Dublino spagnola ha applicato questa clausola in relazione ad un caso che vedeva coinvolta una donna incinta dipendente dal suo compagno, con il quale non era sposata. Questo caso dovrebbe essere considerato una **buona prassi**.

In **Svezia**, la clausola di sovranità è applicata nei casi in cui il richiedente asilo è in cattive condizioni di salute e/o dipende dall'assistenza di un altro membro della famiglia. La clausola si applica facendo un'analisi per ogni caso individualmente, circostanza che crea una certa prassi. I funzionari responsabili prendono in considerazione la possibilità di applicare questa clausola anche senza una specifica richiesta da parte del richiedente asilo, il che è una **buona prassi** perché la clausola è applicata indipendentemente da chi la richiede e anche qualora non sia richiesta affatto. Ciò nonostante, il 2008 è stato il primo anno in cui l'Unità Dublino svedese ha applicato la clausola di sovranità in relazione a molti casi. Normalmente, infatti, l'interpretazione data a questa clausola dalla Svezia è molto restrittiva⁴⁵.

In **Italia**, la clausola di sovranità è applicata nei confronti delle categorie vulnerabili, delle persone con stato di salute certificabile, dei familiari con legame di parentela non stretto, che possono dimostrare di poter trovare facilmente un lavoro in Italia. Come la Svezia, l'Italia tenta di applicare questa clausola anche qualora non sia richiesto dal richiedente asilo.

Gli Stati membri hanno affermato di non applicare la clausola di sovranità in relazione ad un particolare Paese e che viene effettuato un esame caso per caso. Normalmente è la persona responsabile dei casi all'interno dell'Unità Dublino che decide sull'applicazione della clausola.

I questionari mostrano che ci sono stati casi in cui le Unità Dublino **hanno applicato questa clausola in seguito ad una decisione di un giudice, adito in appello al fine di ottenere la revisione della decisione**.

Per esempio, in **Ungheria** l'Hungarian Helsinki Committee ha assistito un minore non accompagnato afghano cui si applicava la procedura Dublino e che ha presentato richiesta di revisione della decisione dell'Unità Dublino. Il tribunale competente, nel settembre 2009, ha affermato che, quando chiamate ad applicare il Regolamento Dublino, le autorità ungheresi

⁴⁵ Come mostrato dalle statistiche (si veda il capitolo 3).

devono prendere in considerazione gli strumenti internazionali a difesa dei diritti umani. In particolare secondo il parere del Tribunale, la proibizione di tortura e trattamenti disumani e degradanti di cui all'art. 3 della CEDU costituisce un divieto assoluto che deve essere tenuto in considerazione nell'applicazione del diritto comunitario. Il tribunale ha riconosciuto che le misure di accoglienza in Grecia non soddisfano le condizioni per il rispetto del suddetto art. 3 nel caso di richiedenti asilo vulnerabili. Il tribunale ha, in ultimo, ordinato all'Unità Dublino ungherese di riaprire il caso e assumere la competenza per l'esame della richiesta di asilo. Recentemente l'Hungarian Helsinki Committee ha assistito un minore richiedente asilo proveniente dall'Afghanistan che era stato trasferito in Grecia in base alla procedura Dublino. L'Hungarian Helsinki Committee ha inviato alla Corte europea dei diritti dell'uomo una richiesta di applicazione delle misure provvisorie di cui all'art. 39 del Regolamento e la sospensione del trasferimento verso la Grecia. L'Hungarian Helsinki Committee ha sostenuto che, alla luce delle precedenti esperienze traumatiche subite dal minore e delle documentate gravi carenze del sistema di asilo greco, il ritorno del minore in Grecia avrebbe costituito una violazione del suo diritto a non subire tortura e trattamenti degradanti e disumani. In questo Paese, infatti, il minore, come tutti i minori non accompagnati richiedenti asilo, non avrebbe avuto accesso alla protezione, incluso l'accesso alla salute. La Corte ha deciso di concedere l'applicazione delle misure provvisorie ed ha chiesto al governo ungherese di non eseguire il trasferimento verso la Grecia e che la richiesta di asilo del minore fosse esaminata secondo la regolare procedura.

In Ungheria spetta alla tribunale metropolitano di Budapest decidere, sulla base di tutti i documenti disponibili, sulla richiesta di revisione mediante una procedura arbitrale entro otto giorni dal ricevimento della stessa. Questa procedura è abbastanza problematica poiché non viene effettuata un'audizione e non sono disponibili rimedi legali contro la decisione del tribunale. Durante questa procedura, neanche la richiesta di sospensione del trasferimento ha effetto sospensivo. L'effettività di questo mezzo di ricorso appare, quindi, dubbia.

Il tribunale con la sua decisione può modificare quella dell'Unità Dublino e ordinare di iniziare una nuova procedura qualora la decisione non risulti conforme al Regolamento. A causa della mancanza di personale per sostenere i colloqui e delle scadenze ristrette, raramente l'Hungarian Helsinki Committee ha assistito casi in cui la decisione dell'Unità Dublino è stata modificata e la procedura ripresa. La clausola di sovranità è stata applicata solo in pochi casi in relazione a minori non accompagnati.

In **Germania**, ci sono stati casi in cui il tribunale ha deciso che le autorità dovessero applicare la clausola di sovranità, in particolar modo in alcuni casi in cui la competenza era della Grecia. Circa settanta tribunali hanno deciso l'applicazione di misure temporanee riguardanti la legalità del trasferimento verso la Grecia. In numerosi casi, i tribunali hanno stabilito che il trasferimento verso la Grecia è illegale e che la Germania deve applicare la clausola di sovranità così come previsto dall'art. 3.2 del Regolamento Dublino.

L'8 luglio 2009, il *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main*⁴⁶ ha sostenuto che, in base al preambolo del Regolamento Dublino, lo scopo dell'art. 3.2 è assicurare il diritto di asilo garantito dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Successivamente il tribunale ha affermato che quando si decide sull'applicazione del suddetto articolo le direttive europee sull'asilo devono essere prese in considerazione. Il tribunale, tenendo conto dei rapporti dell'UNHCR e di PRO ASYL, ha ritenuto credibili le lamentele circa la mancanza di strutture di accoglienza, l'accesso all'impiego, la lungaggine delle procedure, la carenza delle informazioni giuridiche e di assistenza legale in Grecia.

Il tribunale ha, infine, concluso affermando che la Grecia viola i principi base della direttiva sull'accoglienza e della direttiva procedure ed ha ordinato alle autorità di non eseguire il trasferimento del richiedente asilo in questione verso questo Paese⁴⁷. In un'altra decisione

⁴⁶ Tribunale amministrativo di Francoforte.

⁴⁷ Tribunale amministrativo di Francoforte, 7 K 4376/07 F.A., 8 luglio 2009.

di un'altra camera dello stesso tribunale, era stato ordinato alle autorità tedesche di non operare il trasferimento perché vi erano seri dubbi che la Grecia rispettasse i suoi obblighi internazionali⁴⁸.

Il Tribunale federale costituzionale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*), nel 2010, offrirà chiarimenti circa la legalità dei trasferimenti verso la Grecia. Ci sono vari casi pendenti presso questo tribunale. L'8 settembre 2009, per la prima volta, il Tribunale ha sospeso un trasferimento verso la Grecia come misura provvisoria. In questa decisione il tribunale ha preso in considerazione il fatto che il richiedente asilo avesse sostenuto, sulla base di fonti sicure, che in Grecia non avrebbe potuto essere registrato come richiedente asilo e che quindi sarebbe stato costretto a vivere per strada. Il tribunale ha sostenuto che, se le affermazioni del richiedente fossero state corrette, una volta trasferito in Grecia, non ci sarebbe stata la possibilità di contattarlo quando il Tribunale fosse entrato nel merito della questione. Il tribunale ha concluso affermando che gli svantaggi di suddetta misura provvisoria sono minimi, in parte perché sono in gioco gli obblighi assunti dalle autorità in sede europea. Il tribunale ha dato rilevanza al fatto che l'art. 19.2 e 20.1 (e) del Regolamento Dublino danno la possibilità al tribunale di fornire protezione contro il trasferimento attraverso l'uso delle misure provvisorie.

Per quanto riguarda l'**Italia**, ci sono alcuni casi in cui i tribunali hanno accolto ricorsi presentati contro una decisione di trasferimento sulla base dell'art. 3.2 del Regolamento. Nel 2008 l'Unità Dublino italiana ha deciso di inviare in Grecia J.M., un richiedente asilo afgano. Il tribunale amministrativo regionale (TAR) di Lecce ha accolto la richiesta di appello presentata dal sig. J.M. basando la sua decisione sulle violazioni dei diritti umani in Grecia⁴⁹.

Il tribunale ha affermato che il Ministero dell'Interno non ha richiamato l'attenzione dei suoi funzionari sulla posizione dell'UNHCR del 15 aprile 2008 riguardo al trasferimento di richiedenti asilo verso la Grecia o lo studio condotto dalla stessa organizzazione sull'applicazione della direttiva qualifiche⁵⁰. In entrambi i documenti l'UNHCR raccomanda agli Stati membri di applicare l'art. 3.2 del Regolamento Dublino nei riguardi dei trasferimenti verso la Grecia. Di conseguenza, il tribunale amministrativo ha accolto l'appello e ha revocato la decisione dell'Unità Dublino.

Un altro caso rilevante riguarda un richiedente asilo iraniano. Il sig. A doveva essere trasferito dall'Italia alla Grecia in seguito ad una decisione dell'Unità Dublino italiana che aveva considerato la Grecia un “paese terzo sicuro” e non aveva ritenuto necessario applicare l'art. 3.2. Il 16 febbraio 2010 il tribunale amministrativo del Lazio ha revocato la decisione sul trasferimento, accogliendo la richiesta di appello del sig. A⁵¹.

Secondo il tribunale, le autorità italiane avrebbero dovuto condurre una valutazione più approfondita delle condizioni cui sarebbe stato sottoposto il richiedente in Grecia. Inoltre, le motivazioni per non applicare l'art. 3.2 e procedere al trasferimento non sono state sufficientemente verificate dall'Unità Dublino. Il tribunale ha giustificato queste considerazioni sulla base del fatto che la discriminazione, gli abusi e la violenza che i richiedenti asilo subiscono in Grecia sono “largamente conosciute”. Secondo il tribunale le autorità italiane non sempre prendono in considerazione le posizioni espresse da “organizzazioni internazionali aventi uno status morale universalmente riconosciuto”. Il tribunale, in particolare, ha fatto menzione delle posizioni dell'UNHCR (del 2007 e del 2008) sul trasferimento dei richiedenti asilo in Grecia, posizioni che hanno già portato la Norvegia e la Finlandia a sospendere i

48 Tribunale amministrativo di Francoforte, 12 L 1684/09 F.A., 8 luglio 2009.

49 Tribunale amministrativo della Puglia, *decisione n. 1870/2008*, 24 giugno 2008.

50 UNHCR, *UNHCR Position on the Return of asylum-seekers to Greece under the “Dublin Regulation”*, 15 aprile 2008; UNHCR, *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007.

51 Tribunale amministrativo del Lazio, *decisione n. 2249/2010*, 16 febbraio 2010.

trasferimenti verso questo Paese e che erano state già usate come basi legali per bloccare i trasferimenti, in altri casi italiani. Inoltre, il tribunale ha fatto riferimento a due decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardanti il trasferimento di richiedenti asilo verso la Grecia (una delle quali ha intimato all'Italia di non operare il trasferimento di un richiedente asilo afghano) e ad altri casi italiani in materia (in particolare la sopracitata decisione del TAR Puglia).

Questa importante decisione conferma e consolida l'esistenza di una chiara giurisprudenza che afferma la necessità di sospendere i trasferimenti verso la Grecia e di applicare le clausole discrezionali quando, a causa delle condizioni nel Paese ricevente, i diritti umani del richiedente asilo non sarebbero garantiti.

In alcuni casi le ONG e l'UNHCR assistono i richiedenti asilo al fine di presentare appello o chiedere la revisione di un caso Dublino. Questo accade in particolar modo in Italia, dove molti casi sono stati riesaminati dall'Unità Dublino sulla base di una richiesta individuale.

In ultimo, ci sono stati **casi di revisione senza l'intervento di un tribunale**, anche se sono molto rari. Nel marzo 2009, in **Ungheria**, l'Hungarian Helsinki Committee è intervenuto nel caso di un minore afghano non accompagnato (diverso da quello di cui sopra) soggetto ad un trasferimento verso la Grecia. Il minore affermava di aver già subito un duro trattamento in questo Paese. L'Hungarian Helsinki Committee ha sostenuto che le condizioni e la procedura di asilo non sarebbero state adatte ad un minore e che non sarebbe stato rispettato il “prevalente interesse del minore”. A causa della mancanza di un alloggio appropriato, di assistenza legale, sociale e sanitaria, il trasferimento del minore verso la Grecia avrebbe rappresentato una violazione dell'art. 3 della CEDU. L'Hungarian Helsinki Committee ha quindi chiesto all'UNHCR di intervenire nel caso. Alla fine l'Unità Dublino ungherese ha riaperto il caso dichiarando la propria competenza all'esame della domanda di asilo.

Caso riportato dall'Italia (“Storia di vita”): H.S. è nato in Afghanistan nel 1989. È omosessuale, condizione mai accettata dalla sua famiglia: l'omosessualità è un crimine in Afghanistan punibile con la pena di morte e una condizione da tenere segreta. Gli *anziani* della moschea locale hanno compreso la condizione di H.S. e lo hanno denunciato alla polizia, che ha iniziato a cercarlo presso il ristorante dove lavorava. Quando H.S. ha saputo che tre suoi amici omosessuali erano stati arrestati è andato a casa a prendere dei soldi per lasciare il Paese. Qui ha incontrato il padre che ha iniziato a colpirlo con un bastone, prendendolo a pugni e calci in tutto il corpo, fino quasi ad ucciderlo. Nonostante le sue condizioni, H.S. è riuscito a fuggire e dopo due mesi è arrivato in Grecia. Qui, sapendo che non c'era un'effettiva protezione, non ha chiesto asilo ed infine è giunto in Italia. In questo Paese è stato immediatamente trasferito in un centro per il trapianto di rene a causa della grave insufficienza renale causatagli dalle violenze subite. H.S. si trovava in una condizione fisica e psicologica molto difficile, il che avrebbe reso un nuovo trasferimento verso la Grecia molto pericoloso per la sua salute. Attraverso una richiesta indirizzata all'Unità Dublino, il CIR ha chiesto alle autorità italiane di dichiararsi competenti sul caso del sig. H.S., applicando la clausola di sovranità. Infine il sig. H.S. ha ottenuto in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato.

⊗ **Cattive prassi:**

La peggiore delle prassi riscontrate è in **Germania**. È vero che questo Paese ha applicato la clausola di sovranità in centotrenta casi e che molti tribunali hanno deciso che non si sarebbero dovuti attuare trasferimenti verso la Grecia, mentre in altri Paesi questa clausola è raramente utilizzata e i trasferimenti verso la Grecia continuano, ma la Germania è l'unico

Paese che applica la clausola di sovranità al fine di accelerare la procedura di deportazione dei richiedenti asilo verso il proprio paese di origine, contrariamente al principio secondo il quale la clausola dovrebbe essere utilizzata per ragioni umanitarie.

- **Clausola umanitaria**

Le interpretazioni circa l'applicazione della clausola umanitaria variano molto da Paese a Paese. In generale è possibile affermare che questa ricerca ha rilevato che gli Stati membri non compiono alcuno sforzo al fine di raccogliere le informazioni rilevanti e dare la dovuta considerazione ai vincoli culturali e familiari nel contesto dell'applicazione della clausola umanitaria.

I questionari I e II mostrano che in tutti gli Stati analizzati questa clausola è applicata raramente e che il criterio di applicazione varia sensibilmente. Nel caso della **Germania** e della **Grecia** non sono state ricevute risposte significative. In **Italia** la clausola umanitaria è applicata in relazione a casi vulnerabili, per mantenere l'unità familiare e per l'inclusione sociale. Alcune volte è presa in considerazione la possibilità di trovare un impiego in Italia. Questa viene considerata una **buona prassi**.

Secondo l'esperienza dell'Unità Dublino **ungherese**, la clausola viene raramente applicata dagli Stati membri e anche dalla stessa Unità che afferma che la natura e le circostanze dei casi “non sono rilevanti per la sua applicazione”. L'Hungarian Helsinki Committee non è a conoscenza di casi in cui questa clausola sia stata applicata.

In **Spagna** non è stata usata recentemente. Sembra che nessun caso sia apparso rilevante per l'applicazione dell'art. 15.

In **Svezia**, secondo le autorità, la Commissione svedese per l'immigrazione prende in considerazione la possibilità prevista dall'art. 15 anche nel caso di familiari dipendenti dal richiedente asilo a causa delle loro condizioni di salute.

Questo articolo può essere applicato in alcuni casi dai tribunali qualora, per esempio, sia stata dichiarata l'esistenza di nuove circostanze. La Commissione svedese per l'immigrazione interpreta in modo molto restrittivo l'applicazione della clausola umanitaria⁵² e nel 2008 questa non è stata mai utilizzata⁵³.

Tutti gli Stati membri hanno difficoltà nel raccogliere le informazioni necessarie per giustificare l'applicazione della clausola umanitaria.

Qualche volta i soli “problemi di salute” non sono considerati sufficienti per evitare il trasferimento, poiché gli Stati presuppongono che tutti i Paesi abbiano gli stessi standard per quanto riguarda l'alloggio e la salute. Anche qualora questo fosse vero, in alcuni casi sembra che l'applicazione della clausola umanitaria sia l'unica soluzione possibile.

A dimostrazione di questo, si riporta un caso accaduto nel 2008 in **Italia**. M.N. una ragazza eritrea di 27 anni è stata trasferita dal Regno Unito, dove viveva una cugina, all'Italia. Trasferendola in Italia le autorità britanniche hanno esposto ad un serio rischio la salute della ragazza. Arrivata all'aeroporto di Fiumicino, la ragazza ha riferito ad un operatore del CIR di avere un flusso mestruale molto intenso. L'operatore ha deciso di chiamare un dottore e si è scoperto che, solo quattro giorni prima di essere trasferita, la ragazza aveva avuto un aborto. L'intervento era stato eseguito nello studio del medico del centro di detenzione britannico dove la ragazza era detenuta. M.N. è stata portata in un ospedale vicino Fiumicino dove ha ricevuto cure adeguate. Dopo due giorni è stata dimessa e un operatore del CIR l'ha accompagnata in taxi presso la Collatina, una delle zone abitate dalla comunità eritrea

⁵² Si vedano in tal senso le statistiche (capitolo 3).

⁵³ Nei questionari I e II l'Unità Dublino svedese ha rivelato che l'art. 15 è stato applicato ma le statistiche per il 2008 dimostrano il contrario. Appare quindi che l'art. 15 non sia mai stato applicato nel 2008 ma lo è stato negli anni precedenti (solo in alcuni casi, per decisione di un tribunale e a condizione che fossero emerse nuove circostanze).

a Roma. La ragazza, infatti, ha preferito unirsi ai suoi connazionali e ai loro capi religiosi che essere alloggiata presso un ostello o un centro di accoglienza. Visto il trattamento disumano subito da M.N. nel Regno Unito, il CIR ha scritto una lettera all’Unità Dublino italiana al fine di ottenere chiarimenti dalle autorità inglesi. Viaggiare in aereo solo quattro giorni dopo aver avuto un aborto, è contrario ai principi del Regolamento Dublino e ad ogni principio morale e etico. In conseguenza dell’azione del CIR, l’Unità Dublino italiana ha presentato un reclamo alle autorità britanniche per sottolineare che, precedentemente dell’arrivo della ragazza, non erano state fornite informazioni sul suo stato di salute e per capire il motivo per cui le autorità britanniche non hanno preso in considerazione la possibilità di applicare l’art. 15, per lo meno temporaneamente.

6.5.3 Revisione e raccomandazioni

Nella proposta di revisione della Commissione, la clausola umanitaria e quella di sovranità sono poste nello stesso capitolo, dal titolo “Clausole discrezionali” e entrambe sono state oggetto di revisione.

- È benvenuta la proposta della Commissione nel senso di spostare parte della clausola umanitaria nella parte relativa alle previsioni che stabiliscono la gerarchia di criteri per la determinazione dello Stato competente.

Il nuovo art. 11 (“Familiari a carico”) della proposta stabilisce che “nel caso in cui il richiedente asilo sia dipendente dall’assistenza di un parente a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, serio handicap o età avanzata, o laddove un parente sia dipendente dall’assistenza del richiedente asilo per gli stessi motivi, è competente per l’esame della domanda lo Stato membro considerato più adeguato per lasciarli insieme o ricongiungerli, gli Stati membri possono lasciare insieme o ricongiungere il richiedente asilo e un altro parente che si trovi nel territorio di uno degli Stati membri, a condizione che i legami familiari esistessero nel paese d’origine e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto. Nel determinare lo Stato membro più adeguato si tiene conto del prevalente interesse degli interessati, ad esempio della capacità di viaggiare della persona dipendente”⁵⁴.

- I risultati del progetto “Dubliners” sostengono l’art. 17 della proposta di revisione della Commissione che chiarifica le due clausole discrezionali.

L’art. 17 prevede che “in deroga all’articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può, in particolare per motivi umanitari e caritatevoli, decidere di esaminare una domanda d’asilo di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento, purché il richiedente vi acconsenta”.

L’articolo stabilisce, inoltre, che “lo Stato membro nel quale è presentata una domanda di protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente,

⁵⁴ Anche l’UNHCR ha accolto positivamente il rafforzamento di questa previsione, attualmente inclusa nella clausola umanitaria facoltativa di cui all’art. 15. UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and *the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009

oppure lo Stato membro competente, possono, in ogni momento, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento dei membri di una stessa famiglia nonché di altri parenti a carico, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se lo Stato membro richiesto non è competente in applicazione dei criteri definiti agli articoli da 8 a 12 del presente regolamento”.

In relazione alla clausola umanitaria, la Commissione propone l'introduzione di una clausola generica che possa essere usata dagli Stati membri ogni qualvolta una rigida applicazione dei criteri vincolanti porterebbe alla separazione dei familiari o di altri parenti.

- L'uso della clausola discrezionale si dovrebbe basare su una lista di criteri ben definita, oggettiva e non esaustiva.
- Si suggerisce l'elaborazione e l'uso (parallelamente alle clausole discrezionali) di mezzi alternativi e più efficaci (quali la sospensione temporanea dei trasferimenti, come proposto dalla Commissione) per risolvere il problema del non rispetto da parte di alcuni Stati membri della legge comunitaria in materia di asilo e dei loro obblighi internazionali in materia di diritti umani.

6.6 RICHIEDENTI ASILO VULNERABILI

6.6.1 Descrizione del problema

Il Regolamento Dublino non offre una definizione esaustiva del termine “richiedenti asilo vulnerabili”. Esso fa riferimento ai gruppi vulnerabili solo nel contesto della clausola umanitaria che può essere applicata in relazione a minori non accompagnati o a persone dipendenti dall'assistenza di un'altra a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, serio handicap o età avanzata, ma solo quando queste persone sono legati da un vincolo di parentela che già esisteva nel Paese di origine.

Ad ogni modo, è possibile ricavare la definizione di “persone vulnerabili” dalla direttiva sull'accoglienza che definisce come tali, ma non solo, i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale⁵⁵. Anche se ogni rifugiato di per sé è un individuo vulnerabile, queste persone si caratterizzano per aver subito esperienze particolarmente traumatiche che le rendono ancora più fragili.

Tutti gli Stati membri affermano che esiste la possibilità di offrire consulenza legale ai richiedenti asilo attraverso servizi specifici a loro rivolti. Nonostante ciò, l'esperienza delle ONG in questo settore mostra che, in alcuni casi, gli **strumenti specifici** predisposti dalle autorità nazionali sono inappropriati e le interviste fatte con i richiedenti asilo non prendono in considerazione il rischio che questi vivano per una seconda volta il trauma, in particolare quando di stratta di vittime di tortura o violenza. La mancanza di corsi specifici in questa materia può avere conseguenze negative sui richiedenti asilo vulnerabili. Secondo quanto riportato dalle ONG, c'è un legame diretto tra la mancata comprensione della procedura e la non accettazione del trasferimento da parte dei richiedenti asilo.

Mentre una certa definizione di “individui vulnerabili” esiste, non sono previsti strumenti per la loro **identificazione**.

⁵⁵ Consiglio dell'Unione europea, *DIRETTIVA 2003/9/CE DEL CONSIGLIO recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, 27 gennaio 2003, art. 17.

Per quanto riguarda i **minori non accompagnati**, l'accertamento dell'età è condotta con modalità differenti. Per esempio, in **Italia**, la polizia è competente a svolgere questo accertamento e conduce il minore in ospedale per fare una radiografia del polso. L'utilizzo di questo metodo è molto contestato dalle ONG che non considerano i suoi risultati affidabili e giudicano questa procedura lesiva della dignità del minore. In **Germania**, l'accertamento dell'età è effettuato sulla base dell'aspetto fisico, senza che venga fatto un esame orale.

Secondo quanto riportato dall'Unità Dublino ungherese, in **Ungheria** non è usato nessun metodo particolare per l'accertamento dell'età. È stato riportato un caso in cui il richiedente asilo ha sostenuto che il medico abbia dichiarato che non fosse un minore solo guardandone il busto. In **Spagna**, l'Ufficio per l'asilo e il rifugio (Unità Dublino) ha affermato che questa operazione è condotta dall'ufficio del procuratore. La prassi varia nelle differenti municipalità ma gli studi “*Greulich and Pyle*”, le caratteristiche sessuali e l'esame dei denti sono tecniche spesso utilizzate. Nonostante ciò il rifiuto di sottoporsi a questo esame non compromette l'esito della domanda di asilo. La **Svezia** basa l'accertamento dell'età sulle dichiarazioni del minore e sulla documentazione presentata attestante l'età. Se è ovvio che il richiedente è un minore, questi è registrato come tale. Qualora un individuo sia registrato in Svezia come minore mentre l'informazione proveniente dallo Stato di primo ingresso indica che è un adulto, la Svezia provvede a registrarlo come un adulto, tranne il caso in cui è ovvio che si tratti di un minore.

La ricerca ha mostrato che solo alcuni Stati provano in ogni occasione a prendere in considerazione l'interesse prevalente del minore quando trattano un caso Dublino. Gli Stati spesso non trasferiscono minori in quei Paesi dove non hanno parenti.

L'**accertamento dell'età** e il **disaccordo circa l'età** dei minori tra Stati membri sono certamente questioni importanti, ma il principale problema è che la vulnerabilità del minore non è sufficientemente presa in considerazione quando si decide circa il trasferimento. Sono frequenti i casi di disaccordo circa l'età tra gli Stati: i richiedenti asilo ai quali sono rilevate le impronte digitali e considerati adulti nel paese di primo arrivo, possono essere considerati minori non accompagnati in un altro. Quando vengono trasferiti nel paese di primo arrivo sono nuovamente trattati come adulti, sulla base delle dichiarazioni precedentemente fatte e a causa delle difficoltà nel provare la loro età.

La **cooperazione tra Stati membri** in relazione alle specifiche condizioni dei richiedenti asilo durante il trasferimento non è sempre assicurata. Ci sono stati casi in cui donne incinte o persone malate di HIV/AIDS sono state trasferite nonostante la loro condizione.

6.6.2 Prassi nazionali e risultati

⊗ **Cattive prassi:**

In **Grecia**, l'interesse prevalente del minore non è preso in considerazione e si applica la **detenzione** dei minori non accompagnati.

Caso riportato dalla Grecia (QIII): Un afgano minore è stato detenuto in Grecia dopo il suo trasferimento. Questi era giunto in aereo dal Belgio e per evitare che fuggisse, la polizia greca lo ha detenuto per cinque giorni all'aeroporto.

In **Germania**, i minori che giungono con le loro famiglie in aeroporto con documenti falsi sono condotti in centri di detenzione per adulti, senza aver possibilità di accedere ai servizi scolastici.

In **Ungheria** anche le famiglie con bambini sono rinchiusi nel centro di Békéscsaba in attesa del trasferimento in base a Dublino⁵⁶.

Per quanto riguarda l'**ammissione e la riammissione di gruppi vulnerabili**, in **Germania** e in **Svezia** solo i minori non accompagnati godono di un trattamento particolare, per esempio in relazione all'alloggio, ma non esistono strutture specifiche per l'accoglienza degli altri gruppi vulnerabili.

In **Spagna** non è prevista alcuna procedura specifica per i casi Dublino vulnerabili anche se l'Unità Dublino ha affermato che questi ultimi ricevono l'assistenza necessaria. La nuova legge sull'asilo e la protezione sussidiaria, la legge 12/2009 del 30 ottobre 2009, ha introdotto una norma specifica che si applica ai minori e ad altri gruppi vulnerabili ma nulla è previsto in relazioni ai casi Dublino vulnerabili.

In **Italia**, anche se lo SPRAR (Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati) prevede l'esistenza di posti riservati per i gruppi vulnerabili, spesso non è in grado di offrire soluzioni immediate, a causa della scarsità dei posti disponibili.

Caso riportato dalla Germania (QIII; “Storia di vita”): Una donna di sessantotto anni temeva di essere trasferita in Polonia. Durante la procedura la sua età non è mai stata considerata un fattore rilevante. Come dichiarato da PRO ASYL, in Polonia non esiste un sistema di accoglienza, anche se le autorità tedesche dichiarano che la direttiva sull'accoglienza si applica ugualmente in ogni Stato membro. In effetti, l'accoglienza dei *Dubliners* dovrebbe essere la stessa in ogni Paese, ma in realtà questo non avviene. La decisione dell'Unità Dublino al riguardo non è ancora nota.

L'**Italia** ha affermato di aver ricevuto, senza alcun avviso, due richiedenti asilo le cui condizioni mentali o fisiche avrebbero richiesto l'applicazione della clausola umanitaria da parte del Paese che ha effettuato il trasferimento. In questi casi l'Unità Dublino italiana ha presentato un reclamo al Paese in questione⁵⁷.

A tal riguardo, il CIR ha riferito di un caso riguardante una ragazza eritrea, incinta di sette mesi, che è stata trasferita dalla Norvegia all'Italia. Giunta in Italia ha avuto perdite di sangue, motivo per cui è stata portata subito in ospedale. Dopo due giorni la ragazza è stata portata in un altro ospedale perché rischiava un parto prematuro. Il CIR ha informato l'Unità Dublino italiana di questo caso sottolineando il rischio che la donna, incinta di sette mesi, ha corso durante il viaggio. L'Unità ha promesso di inoltrare un reclamo ufficiale alle autorità norvegesi responsabili del trattamento⁵⁸.

Caso riportato dall'Italia (QIII): Un minore non accompagnato proveniente dalla Somalia, intervistato all'aeroporto di Malpensa a Milano, ha affermato di aver presentato richiesta di asilo in Belgio ma di essere in possesso di un visto per l'Italia. La sua destinazione finale era il Regno Unito dove vivevano sua sorella, sua nonna e suo zio. Nonostante la famiglia visse nel Regno Unito e la volontà del minore di raggiungerla, questi è stato trasferito in Italia. Il minore ha dichiarato che le autorità belga sapevano che i suoi familiari si trovavano in Gran Bretagna, ma hanno affermato che non sarebbe stato possibile presentare richiesta di asilo in questo Paese in quanto egli era in possesso di un visto per l'Italia.

⁵⁶ Si veda al riguardo il capitolo 6.3.

⁵⁷ Fonte: questionario III.

⁵⁸ Fonte: caso individuale riportato dal CIR.

Caso riportato dalla Germania (“Storia di vita”): M.A. è un minore non accompagnato che ha lasciato l’Eritrea nell’autunno del 2006 perché sarebbe stato reclutato per il servizio militare. Il suo viaggio è stato molto difficile: dalla Libia si è imbarcato su una nave stracolma; stare da solo nel mezzo del Mediterraneo su una piccola imbarcazione è stata un’esperienza traumatizzante. Il viaggio è durato sette giorni ma cibo e acqua sono bastati per solo due giorni. Molte persone sono morte. Quando infine è giunto presso le coste maltesi, M.A. è stato portato nel centro di Safi dove ha dovuto dormire sul pavimento con altri quaranta uomini. Nella stessa stanza vi erano anche i bagni e le docce. L’odore era insopportabile, il cibo e l’acqua insufficienti. Dopo un anno M.A. è stato trasferito in un altro centro che nonostante fosse aperto non differiva molto, nelle condizioni, dal precedente: le condizioni igieniche erano cattive, vi era scarsità di acqua e cibo e nessun servizio medico. M.A. ha sofferto molto non solo per aver vissuto in queste condizioni ma anche perché temeva di essere riportato in Eritrea. Dopo qualche mese, ha deciso di fuggire in Germania dove già si trovavano i suoi parenti. Anche se aveva solo 16 anni, le autorità tedesche hanno stimato che ne avesse 18. Molto spesso infatti le autorità tedesche non credono a quanto affermato dai richiedenti asilo. Nel caso di M.A. un certificato medico ha stabilito che era un minore ma le autorità hanno continuato a trattarlo come un adulto. Successivamente, l’Agenzia per l’asilo (Unità Dublino) ha emesso un ordine di trasferimento verso Malta e durante l’estate le autorità hanno provato varie volte ad operare il trasferimento, senza successo. PRO ASYL è venuto a conoscenza del caso ed è intervenuto presso il governo federale affermando che M.A. era un minore e che aveva l’epatite B. Alla fine, dopo tutto ciò che M.A. ha dovuto affrontare, il governo tedesco lo ha autorizzato a rimanere in Germania.

Caso riportato dall’Ungheria (“Storia di vita”): *“Sono un curdo proveniente dalla Siria. Dal 2000 al 2006 ho studiato in Ucraina e poi sono tornato nel mio Paese. Nel marzo 2008 ho preso parte ai festeggiamenti per il Newroz a Qamishli, durante i quali l’esercito siriano ha attaccato la folla ed ucciso tre persone, ne ha ferite quattro e portate in prigione altre, me incluso. Sono stato in prigione per sei mesi durante i quali sono stato torturato, picchiato, mi hanno rotto un ginocchio e non posso più utilizzare bene le mie dita. Le guardie accusano il popolo curdo di tramare contro il governo. Mio padre ha pagato per liberarmi, dopodiché sono fuggito. Ho chiesto asilo per la prima volta in Ungheria. Soffrivo di gravi problemi di salute e avevo bisogno di un’operazione al ginocchio ma l’ospedale ungherese si è rifiutato di farlo. Sono andato quindi in Austria, dove ho ricevuto buone cure mediche, ma poi sono stato trasferito nuovamente in Ungheria in base al Regolamento Dublino. Spero che l’Ungheria mi conceda la sua protezione”*

☺ **Buone prassi:**

Sembra che ogni Paese abbia propri e differenti metodi e risorse per identificare e soddisfare le esigenze particolari dei richiedenti asilo vulnerabili.

In **Svezia, Italia, Spagna, Germania e Ungheria** tutti i minori non accompagnati sono alloggiati in case di accoglienza specifiche per bambini.

In **Italia**, secondo quanto riportato dall’Unità Dublino, lo SPRAR ha circa 501 posti (su un totale di tremila) riservati ai casi vulnerabili. Questi posti hanno particolari caratteristiche che li rendono adatti ad ogni tipo di persona vulnerabile. Il problema è che non ci sono abbastanza posti per soddisfare tutte le richieste.

La sicurezza delle persone vulnerabili è messa particolarmente a rischio durante il

trasferimento. Germania e Svezia non operano trasferimenti verso la Grecia di minori non accompagnati. Secondo la Commissione svedese per l’immigrazione, la Svezia è sempre in grado di adottare misure specifiche per questi casi. La procedura di asilo dei minori non accompagnati è diversa da quella ordinaria ed inizia solo dopo che il bambino è stato affidato ad un tutore. Inoltre, vi sono uffici della Commissione svedese che si occupano specificatamente di esaminare le richieste di asilo dei minori.

Anche in **Italia** può succedere che i casi Dublino non siano trasferiti verso la Grecia o verso qualsiasi altro Paese in ragione della loro vulnerabilità. Nonostante ciò, non esistono specifiche leggi o regole in materia.

6.6.3 Revisione e raccomandazioni

- Le lacune del “Sistema Dublino” rendono necessaria la proposta di revisione della Commissione in relazione ai gruppi vulnerabili. La proposta prevede la definizione di un meccanismo per la condivisione delle informazioni rilevanti tra gli Stati membri prima che il trasferimento sia eseguito.

L’art. 30 della proposta della Commissione sottolinea la necessità di comunicare i dati personali del richiedenti asilo al Paese ricevente, e in particolare:

- i contatti dei familiari o di altri parenti presenti nel Paese ricevente.
 - In caso di minori, informazioni sul livello di educazione.
 - Informazioni sull’età del richiedente.
 - ogni altra informazione che lo Stato che opera il trasferimento ritenga necessaria al fine di salvaguardare i diritti e i bisogni speciali del richiedente in questione.
- I risultati di questa ricerca mostrano in particolare l’opportunità dell’art. 30.4 della proposta di revisione che prevede che “al solo scopo di somministrare assistenza sanitaria o terapie, in particolare a disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, minori e persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, lo Stato membro che provvede al trasferimento comunica informazioni su eventuali esigenze specifiche del richiedente da trasferire, ivi compresi, in determinati casi, dati sul suo stato di salute fisica e mentale. Lo Stato membro competente assicura che si provveda adeguatamente a tali esigenze specifiche, prestando in particolare cure mediche essenziali”.
- È benvenuta la modifica proposta dalla **Commissione nell’art. 8.4** che prevede strumenti di salvaguardia dei minori non accompagnati, quali:
 - una nuova previsione che definisce le garanzie per i minori, come ad esempio il diritto ad essere rappresentato, e che stabilisce i criteri che gli Stati membri devono prendere in considerazione quando si valuta l’interesse superiore del minore.
 - l’estensione della protezione accordata ai minori non accompagnati al fine di permettere il ricongiungimento non solo con la famiglia del nucleo ma anche con i parenti presenti in un altro Stato membro.
- Si condivide la **posizione dell’ECRE** che afferma la necessità di: stabilire meccanismi effettivi per l’identificazione delle persone vulnerabili; applicare in senso più ampio la clausola umanitaria; fornire corsi comuni per le autorità responsabili del trattamento dei casi; includere un meccanismo prioritario per i casi particolarmente vulnerabili e le richieste manifestamente fondate.

Si sottolineano, inoltre le seguenti raccomandazioni:

- È necessario procedere ad una reale ed effettiva identificazione delle persone vulnerabili e traumatizzate. Qualora questa identificazione non sia effettuata i *Dubliners* potrebbero essere vittime di processi di ri-traumatizzazione.
- È necessario istituire un sistema comune per la raccolta delle informazioni che includa il reperimento di dati sulla vulnerabilità.
- Qualora il trasferimento sia eseguito, in entrambi gli Stati dovrebbero essere adottate le misure necessarie a prendere in adeguata considerazione la vulnerabilità e le speciali necessità ad essa connesse.
- I minori, i minori non accompagnati e le famiglie con bambini non dovrebbero mai essere detenuti in base al Regolamento Dublino, perché nel loro caso il rischio di fuga o irreperibilità è sempre molto basso. Secondo la proposta di revisione, i minori non accompagnati non dovrebbero essere detenuti in alcun caso.

6.7 IL TRASFERIMENTO

6.7.1 Descrizione del problema

Il modo in cui gli Stati membri operano i trasferimenti crea diversi problemi per i richiedenti asilo, poiché non sempre avvengono in modo conforme all’interesse di questi ultimi.

Dato che le capacità di accoglienza variano da Paese a Paese, il trasferimento verso un altro Stato può portare ad una discriminazione del richiedente asilo in relazione al trattamento ricevuto. Il Regolamento Dublino afferma che “il trasferimento del richiedente asilo dallo Stato membro nel quale la domanda d’asilo è stata presentata verso lo Stato membro competente avviene conformemente al diritto nazionale del primo Stato membro (...)” (art. 19.3), previsione che lascia l’elaborazione del meccanismo di trasferimento alle legislazioni nazionali.

Accade così che non sempre i richiedenti asilo sono **informati prontamente** circa il trasferimento⁵⁹, che spesso sono confusi sulle procedure del trasferimento e i limiti temporali, che i richiedenti possono essere trasferiti anche quando hanno problemi di salute e che possono ricevere un **trattamento non appropriato** durante il trasferimento. **Non esiste un approccio o una strategia comune che stabilisca se la valutazione delle condizioni fisiche**, prevista dall’art. 30 della proposta di revisione (si veda anche più avanti), debba essere effettuata prima del trasferimento, ed eventualmente, secondo quali modalità.

In attesa del trasferimento, i richiedenti possono essere **detenuti** solo per evitare che fuggano e in alcuni Stati i richiedenti possono essere detenuti anche per tutta la durata della procedura Dublino (si veda al riguardo il capitolo 6.3).

Inoltre, dato che la presentazione di un ricorso contro la decisione di trasferimento non ha effetto sospensivo, in molti Paesi non c’è un’adeguata rappresentanza legale né rimedi effettivi per i richiedenti asilo ai quali si applica il Regolamento Dublino (si veda il capitolo 6.10).

⁵⁹ L’art. 19.3 del Regolamento prevede, inoltre, che il trasferimento avviene “non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei mesi a decorrere dall’accettazione della richiesta di presa in carico o della decisione su un ricorso o una revisione in caso di effetto sospensivo”. Appare evidente che l’espressione “non appena ciò sia materialmente possibile” non fornisce una struttura ben definita che regoli le condizioni del trasferimento.

In ultimo, **tempi di preparazione per il trasferimento molto lunghi** possono avere effetti negativi tanto sul richiedente asilo quanto sugli Stati (si veda oltre al riguardo).

6.7.2 Prassi nazionali e risultati

⊖ **Cattive prassi:**

I richiedenti asilo in attesa di trasferimento **non sempre sono informati** tempestivamente circa la decisione e le procedure del trasferimento. In alcuni casi sono prelevati dalla polizia e trasferiti senza aver ricevuto alcuna notifica o spiegazione. In relazione ai trasferimenti, la mancanza di informazioni (o la non comprensione delle informazioni date a causa del loro grado di tecnicità o dei problemi linguistici) sembra essere il problema più ricorrente. In **Germania**, è frequente che i richiedenti asilo siano svegliati nel mezzo della notte dalla polizia per poi essere trasferiti immediatamente o detenuti per alcuni giorni prima che avvenga il trasferimento, senza ricevere alcuna informazione.

In **Ungheria** i richiedenti asilo ricevono una notifica con la data esatta e l'ora del trasferimento solo pochi giorni prima che questo avvenga⁶⁰.

Caso riportato dall'Ungheria (QIII)⁶¹: una famiglia rom che viveva in Kosovo ha lasciato il Paese a causa delle persecuzioni e delle molestie subite e nel 2009 è giunta in Ungheria. In questo Paese, i membri della famiglia sono stati trattenuti alla stazione di polizia per dodici ore: le condizioni erano pessime, i bambini piangevano in continuazione e hanno dovuto dormire sul pavimento. Dopo che la loro domanda di asilo ha ricevuto un esito negativo sono fuggiti in Germania per poi essere rinviiati in Ungheria. Non hanno ricevuto alcuna informazione sulla procedura Dublino o sul trasferimento fino a quando non sono giunti in Ungheria. Quando si trovavano in Germania, la polizia ha bussato alla loro porta alle quattro di notte, dicendo che sarebbero dovuti andare in aeroporto. Solo una volta giunti lì, dopo che uno di loro ha iniziato a piangere, gli è stato detto che sarebbero tornati in Ungheria senza però spiegare il perché. Nell'ottobre del 2009, la famiglia si trovava ancora nel centro per richiedenti asilo ungherese di Békéscsaba. I bambini, come risultato del trattamento subito, temono la polizia.

In **Spagna** la procedura di ammissibilità può essere prorogata per un mese per i casi Dublino. Questa decisione è notificata al richiedente ma non sono fornite informazioni circa il motivo per cui l'estensione viene decisa. Questo implica che solo qualora il richiedente asilo sia assistito da un avvocato o da un'ONG sarà in grado di comprendere che il prolungamento della procedura è connesso con la procedura Dublino.

In alcuni casi, la **possibilità di effettuare un trasferimento con mezzi volontari è inesistente**. Per esempio, in **Germania**, non è possibile viaggiare soli e la deportazione forzata è l'unico modo esistente per operare il trasferimento.

Il trattamento dei richiedenti asilo durante il trasferimento può essere molto duro. Richiedenti asilo provenienti dalla **Grecia** hanno riferito di trattamenti violenti e offensivi: è stato affermato che la polizia maltratta i richiedenti. In Grecia, i richiedenti hanno anche affermato di essere stati detenuti in luoghi angusti e sporchi per tre giorni senza ricevere cibo a sufficienza o cure mediche.

⁶⁰ Nonostante ciò, la decisione circa il trasferimento, contro la quale è possibile presentare appello, è comunicata in anticipo.

⁶¹ Si veda al riguardo anche il capitolo 6.1.

Caso riportato dalla Grecia (QIII): il sig. K, un richiedente asilo afghano, che ha lasciato il suo Paese perché i Talebani volevano reclutarlo come terrorista è giunto in Grecia per poi fuggire verso la **Gran Bretagna** a causa delle scarse condizioni di vita sperimentate nel primo Paese. Il sig. K. è stato rinvio in Grecia, accompagnato da due poliziotti che lo hanno ammanettato e sono stati molto violenti con lui. Il sig. K. è stato picchiato varie volte e obbligato a salire sull’aereo. Al suo arrivo in Grecia è stato accolto da tre poliziotti greci che lo hanno portato alla stazione di polizia senza fornire alcuna informazione sulla procedura.

Un altro richiedente asilo proveniente dalla Somalia, il sig. F. voleva recarsi inizialmente in Gran Bretagna perché sua moglie e i suoi figli vivevano lì. Bloccato in Norvegia, a causa del Regolamento Dublino è stato trasferito dalla Norvegia in **Grecia**. In Norvegia gli è stato notificato il trasferimento per telefono e ha viaggiato da solo. Giunto in Grecia due poliziotti lo hanno accolto e portato in prigione: gli hanno urlato contro, non gli hanno dato informazioni, non gli hanno permesso di fumare e hanno preso le sue sigarette, dandole al personale della prigione. Il sig. F è stato trattenuto in prigione per quattro giorni senza che gli fossero date informazioni sulla procedura. Questi ha descritto il luogo in cui è stato detenuto come “difficile, sporco, piccolo e inumano” e quando gli è stato chiesto cosa pensasse del trattamento ricevuto ha dichiarato: “I greci trattano le persone in modo disumano, la polizia le tratta molto male e picchia i richiedenti asilo”.

È molto comune che i richiedenti asilo debbano affrontare **lungi periodi di attesa** in aeroporto, alcune volte in **detenzione**, prima e dopo il trasferimento (si veda al riguardo il capitolo 6.3).

Nella maggior parte dei Paesi non è raro che **trascorra un lungo arco di tempo dall’inizio della procedura Dublino all’effettivo trasferimento**.

In **Spagna** il tempo medio per effettuare un trasferimento, dopo che uno Stato si è dichiarato competente, va dai tre ai sei mesi (con un minimo di un mese e un massimo di un anno). In **Ungheria** va dal alcune settimane a molti mesi.

In **Svezia** questo dato dipende da quando l’accettazione dello Stato richiesto è ricevuta: nel caso di una richiesta di ripresa in carico in base ad una segnalazione Eurodac, se l’accettazione avviene entro i limiti temporali, il trasferimento è operato dopo un mese dall’inizio della procedura.

Quanto detto mostra che il tempo che passa dall’inizio della procedura all’attuale trasferimento non dipende solo dallo Stato di invio ma anche dalla reazione dello Stato ricevente, che può comportare un ulteriore prolungamento della procedura.

In **Italia**, i *Dubliners* possono aspettare per un periodo ancora più lungo, a volte per più di sei mesi. Ci sono dei CARA nell’Italia meridionale (ad esempio in centri di accoglienza di Crotone) dove il tempo necessario per la determinazione dello Stato competente è di quattro o cinque mesi (in questo momento ci sono circa duecento casi Dublino a Crotone in attesa di una decisione dell’Unità Dublino).

Tempi di preparazione del trasferimento molto lunghi possono avere effetti negativi sui richiedenti asilo, ostacolando ad esempio le possibilità di integrazione e causando incertezze e stress, nonché sugli Stati, determinando alti costi per il mantenimento della persona in attesa di trasferimento, per il trasferimento stesso e un ulteriore peso per le strutture di accoglienza del Paese interessato.

Ci sono casi in cui i richiedenti asilo hanno atteso il trasferimento in Stati dove già avevano

dei parenti, come la **Svezia** o l’Austria, e che pur sapendo che sarebbero stati trasferiti in Italia, non sapevano quando questo sarebbe avvenuto. Questa informazione è stata notificata ai richiedenti solo poche ore prima del trasferimento. Al di là dello stress causato, questo genere di prassi fa sì che i richiedenti non possano costruirsi una nuova vita anche quando ne avrebbero la possibilità.

In **Ungheria**, le sensazioni più frequentemente riportate dai richiedenti asilo sono di incertezza e paura verso il futuro: temono di essere trasferiti in un altro Paese, in particolare in **Italia** o in **Grecia**, dove non troverebbero condizioni di vita adeguate e la dovuta protezione. Gli intervistati si sentivano irritati e nervosi a causa delle lungaggini della procedura o perché non erano informati.

Spesso, lo **Stato ricevente non ha informazioni** sulle persone in arrivo o non riceve i dettagli necessari (per esempio se si tratta di un minore) in tempo utile.

In **Spagna**, in alcuni casi, i richiedenti asilo sono arrivati da soli, in altri le autorità sono state informate del trasferimento solo con un giorno di anticipo. In ultimo, ci sono stati dei casi di famiglie i cui figli non erano stati inclusi nella richiesta di presa in carico. Anche in **Ungheria**, in alcuni casi, la polizia non è stata avvertita in anticipo.

Una richiedente asilo trasferita dall’Italia alla **Svezia** ha affermato che un poliziotto l’ha raggiunta in aeroporto in Italia e l’ha fatta imbarcare dicendole che qualcuno la sarebbe andata a prendere nell’aeroporto svedese, ma nessuno lo ha fatto. Alcuni giorni dopo, la richiedente si è messa in contatto, di sua iniziativa, con la Commissione svedese per l’immigrazione⁶².

☺ **Buone prassi:**

Per quanto riguarda l’accoglienza dei richiedenti asilo dopo il trasferimento, in **Italia** sono presenti dieci servizi di assistenza presso i valichi di frontiera che forniscono ai richiedenti informazioni, consulenza legale e altre informazioni basilari. La decisione circa il trasferimento è comunicata oralmente in una lingua comprensibile per il richiedente che riceve anche una copia scritta in italiano, francese e inglese del provvedimento.

In **Spagna**, la Croce Rossa accoglie i richiedenti presso l’aeroporto di Barajas, Madrid e fornisce informazioni utili sulla procedura Dublino.

In questo stesso Paese dopo che è stata adottata una decisione sull’ammissibilità, le informazioni circa il viaggio sono fornite al richiedente durante un colloquio con l’unità della polizia dell’ufficio immigrazione responsabile del trasferimento.

6.7.3 Revisione e raccomandazioni

- I **mezzi di trasferimento volontari** dovrebbero essere promossi e applicati quando possibile, in particolare per i gruppi vulnerabili⁶³.
- I risultati di questa ricerca mostrano che è importante che gli Stati membri prendano in considerazione la necessità di migliorare gli strumenti usati per **fornire informazioni** sul trasferimento tanto al Paese di ricevimento quanto ai richiedenti. In questo senso appaiono significative le nuove regole sui trasferimenti introdotte dalla proposta di

⁶² Fonte: questionario III.

⁶³ Si veda al riguardo il capitolo 6.6.

revisione della Commissione, in particolare quella relativa alla condivisione delle informazioni importanti prima del trasferimento (art.30)⁶⁴.

- Si raccomanda la promozione di buone prassi sul ricevimento dei richiedenti asilo, come quelle evidenziate in **Italia** e in **Spagna**.
- Gli Stati dovrebbero evitare di inserire i dati dei *Dubliners* nel Sistema d’Informazione Schengen (SIS).
- È benvenuta la procedura introdotta dalla proposta di revisione della Commissione che permette la **sospensione dei trasferimenti in base a Dublino** (nuovo art. 31). Come affermato anche dalla Commissione questa previsione non solo intende evitare il peso eccessivo che la procedura Dublino può causare sulle capacità di accoglienza degli Stati membri, ma può essere anche applicata “in quei casi in cui si teme che il trasferimento potrebbe condurre il richiedente asilo a beneficiare di sistemi di protezione inadeguati, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accoglienza e l’accesso alla procedura di asilo”.

6.8 ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO DOPO IL TRASFERIMENTO

6.8.1 Descrizione del problema

Una grave questione sollevata dalla procedura Dublino riguarda l’art. 16 del Regolamento e il problema dell’accesso effettivo alla procedura di asilo dopo il trasferimento nello Stato competente.

Dopo il trasferimento il richiedente asilo trova davanti a sé vari, possibili scenari: non aveva presentato richiesta di asilo la prima volta che era arrivato nel Paese; aveva presentato richiesta ma la procedura si è interrotta dopo che le autorità si sono accorte della sua assenza; la richiesta era stata presentata ma aveva ricevuto un diniego; aveva presentato richiesta ma la domanda è ancora pendente in quanto lo Stato ha ricevuto una richiesta di presa in carico da un altro Stato. A seconda delle situazioni applicabili, gli Stati membri decidono se ammettere direttamente il richiedente alla procedura. La prassi sulla riammissione alla procedura è quindi lasciata alla decisione dei singoli Stati membri.

Per questa ragione, i richiedenti asilo soggetti alla procedura Dublino sono discriminati rispetto agli altri richiedenti perché dopo il trasferimento una serie di difficoltà procedurali mettono a repentaglio la possibilità effettiva di ottenere protezione.

In alcuni casi, gli Stati hanno considerato la richiesta come nuova, circostanza che ha costretto il richiedente a fornire nuove prove a sostegno della richiesta e ad affrontare la procedura per una seconda volta.

In altri casi, il Regolamento è stato interpretato nel senso di “permettere agli Stati di considerare le domande dei richiedenti trasferiti come interrotte” con la conseguenza che nessun esame sul merito è stato condotto e che un esame completo della richiesta non è

⁶⁴ Si veda al riguardo il capitolo 6.6.

stato intrapreso⁶⁵.

In questo senso, il rifiuto o la chiusura della procedura in assenza del richiedente, per ragioni tecniche o formali che sfuggono dal controllo di quest’ultimo (su questo punto si veda in seguito), hanno compromesso la possibilità di presentare appello (principalmente perché il tempo limite era scaduto) o di ricevere un esame completo e appropriato.

In Grecia, non c’è accesso alla procedura dopo il trasferimento.

6.8.2 Prassi nazionali e risultati

⊖ Cattive prassi:

In **Grecia**, anche se la legislazione nazionale prevede una procedura di ammissione per i casi Dublino trasferiti, nella prassi, a causa delle numerose difficoltà incontrate, esiste il serio rischio che i richiedenti asilo siano esclusi dall’accesso alla procedura dopo il trasferimento.

*“..Hanno quasi distrutto la mia vita,
ora tornerò indietro legalmente e presenterò un
reclamo in Grecia...”*

Un Dubliner iracheno proveniente dalla Svezia

L’accesso alla procedura è particolarmente problematico in Grecia. In generale in questo Paese tutti i richiedenti hanno difficoltà a beneficiare di una procedura di asilo completa ed adeguata. I richiedenti cui si applica la procedura Dublino si trovano di fronte a questa difficoltà e, in aggiunta, hanno problemi legati alla loro particolare situazione.

Il principale problema è la carenza di personale presso i valichi di frontiera e presso l’ufficio per l’asilo. Esiste una sproporzione tra il numero di persone che cercano protezione e il numero di quelle che lavorano per accoglierle. Esiste, inoltre, una carenza di interpreti, scadenze molto rigide e la mancanza di strutture di accoglienza. Per questi motivi, molti Dubliners trasferiti in Grecia sono privi di alloggio per periodi molto lunghi, in attesa di una decisione (nel migliore dei casi), dopo essere stati intervistati (quando accade) in una lingua che non comprendono e ignari di importanti informazioni sui propri diritti e sulla procedura. Tutti coloro che sono trasferiti in base a Dublino arrivano all’aeroporto di Atene e sono immediatamente posti in detenzione. Le cattive condizioni della detenzione e il trattamento violento ricevuto dalla polizia greca è stato largamente documentato dalle principali ONG⁶⁶. Dopo l’arrivo, il richiedente asilo, che dovrebbe avere la possibilità di registrare (o registrare per la seconda volta) la sua domanda, non è in grado di farlo a causa dell’assenza di “garanzie processuali, informazioni, traduzione delle stesse e consulenza legale”⁶⁷.

65 UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the *European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009.

66 PRO ASYL, *Complaint to the Commission of the European Communities concerning failure to comply with Community law*, 10 novembre 2009.

67 Caritas Austria & Austria Red Cross, *The situation of persons returned by Austria to Greece under the Dublin Regulation, Report on a joint Fact-Finding Mission to Greece (May 23rd - 28th 2009)*, 17 agosto 2009.

Una volta rilasciato (dall'estate 2009 la detenzione in aeroporto può durare massimo ventiquattro ore), il richiedente asilo deve recarsi entro tre giorni presso la divisione per gli stranieri di Attica (Petrou Ralli)⁶⁸.

L'obbligo di presentare appello entro un limite temporale così rigido genera spesso un problema: le file di attesa sono lunghe, i richiedenti non ricevono informazioni chiare e sufficienti e sono obbligati ad indicare la residenza, dato impossibile da fornire per coloro che sono appena stati trasferiti⁶⁹. L'accesso alla divisione per gli stranieri non era, e non è, chiara. Di conseguenza, molti richiedenti non hanno accesso alla procedura o non sono intervistati (o comunque non entro i termini previsti) al fine di formalizzare la propria richiesta, scadono così i tempi previsti e la loro richiesta è archiviata⁷⁰.

Il periodo di attesa è molto lungo. Inoltre, se durante l'assenza del richiedente asilo la sua domanda ha avuto un esito negativo, o se i tempi per presentare appello sono scaduti, il Dubliner appena giunto in aeroporto riceve un ordine di espulsione, senza possibilità di presentare appello o di ottenere la riapertura del caso. Molti richiedenti intervistati hanno affermato di non essere stati in grado di presentare ricorso. Questo spesso accade perché, come sottolineato dall'UNHCR “se prima o durante l'assenza del richiedente dalla Grecia è stata adottata una decisione negativa che è stata notificata ad un richiedente la cui residenza risulta sconosciuta, è molto probabile che al ritorno in questo Paese, i tempi limite per presentare appello siano già scaduti. Dato che la maggior parte delle domande ottengono un diniego in prima istanza, questa prassi colpisce molti Dubliners trasferiti in Grecia”⁷¹.

Ancora più problematica è la situazione di quei richiedenti la cui procedura è stata interrotta in seguito al loro allontanamento dalla Grecia. La legislazione attualmente vigente non garantisce, infatti, l'accesso alla procedura. Anche se il nuovo decreto presidenziale 90/2008 prevede la ripresa immediata e automatica di tutte le procedure interrotte, nella prassi le autorità non rispettano questa previsione.

I richiedenti trasferiti incontrano molte difficoltà che non consentono loro di ricevere un esame effettivo della domanda. Come affermato dall'UNHCR “in un ambiente così teso, l'effettivo e puntuale esame delle domande di asilo, la presentazione di appello e la richiesta dei documenti di identità dei casi Dublino non è garantita. (...) L'UNHCR teme che i Dubliners trasferiti, ed in particolare i casi più vulnerabili, siano esclusi dalla procedura”⁷².

68 Nel caso in cui al richiedente sia notificata la decisione (quasi sempre negativa) in aeroporto, con la possibilità di presentare appello entro un arco temporale che va dai dieci ai trenta giorni, poiché la decisione è comunicata senza la presenza di un interprete, il richiedente spesso non rispetta i suddetti limiti temporali. Gli stranieri le cui richieste sono in attesa di una decisione di secondo grado dinanzi al comitato per i rifugiati sono inviati alla divisione per gli stranieri di Attica al fine di esaminare la loro richiesta.

69 Gli stranieri che non hanno una residenza da dichiarare si trovano in una situazione di svantaggio: le autorità, in base alla legge vigente, possono presumere che si ritirino dalla procedura o notificare la decisione presso un indirizzo sconosciuto (con l'ulteriore conseguenza che il richiedente asilo non riesce a presentare appello entro i termini stabiliti).

70 L'accesso alla divisione degli stranieri di Attica non è garantito. Qui, insieme alla “carta rossa” (così come previsto dal nuovo decreto presidenziale 81/2009), i richiedenti ricevono un appuntamento per sostenere l'intervista. Gli appuntamenti fissati in questo momento sono per l'inverno 2011. Spesso, a Petrou Ralli, i comitati non si riuniscono a causa dell'assenza dei rappresentanti della prefettura. La stessa procedura si applica a quanti hanno presentato richiesta di asilo in Grecia, che hanno già ricevuto una decisione di prima istanza (procedura in base al decreto presidenziale 61/1999 e 90/2008) ma la decisione non è presa fino alla data di ritorno. In questo modo i diritti del richiedente non sono rispettati perché richiedendo una nuova procedura, essi non hanno il diritto di chiedere l'annullamento di quella di secondo grado.

Per le richieste pendenti in secondo grado è competente il Comitato per i rifugiati della protezione civile (che ha un ruolo consultivo) mentre il vice ministro degli Affari interni decide senza vincoli di rispetto del parere del Comitato. Il Comitato è composto da un membro della Direzione generale per le politiche migratorie e l'integrazione sociale del Ministero dell'Interno, un ufficiale superiore della polizia e un rappresentante della High Commission. La High Commission ha rifiutato di prendere parte a questi comitati, non sono ufficialmente riconosciuti, e dal luglio 2009 non si riuniscono: tutti i casi pendenti sono in una fase di stallo.

71 UNHCR, *Observations on Greece as a country of asylum*, dicembre 2009.

72 UNHCR, *UNHCR Position on the return of asylum-seekers to Greece under the “Dublin Regulation”*, aprile 2008.

A causa di questa situazione si raccomanda agli Stati membri di non trasferire richiedenti asilo verso la Grecia in base al Regolamento Dublino o per qualsiasi altra ragione.

Si accolgono positivamente i miglioramenti introdotti dal governo greco negli ultimi anni, in particolare in relazione al periodo massimo consentito di detenzione. Inoltre sono benvenuti gli sviluppi della Ministero per la protezione del cittadino che, nel novembre 2009, ha istituito un Comitato di esperti sull’asilo che ha il compito di predisporre una revisione del sistema di asilo.

Nonostante ciò, come documentato ampiamente da organizzazioni come l’UNHCR, la Caritas e Human Rights Watch e come risulta anche dalle interviste condotte in questo progetto, la possibilità che i richiedenti asilo trasferiti in Grecia ottengano un esame completo della loro richiesta e abbiano un accesso effettivo alla procedura di asilo è quasi inesistente.

Si auspica che il governo greco rafforzi il sistema di asilo e assicuri il rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, in linea con gli obblighi internazionali assunti dalla Grecia.

Si condivide la posizione dell’UNHCR che ha affermato che “come questione di solidarietà e condivisione delle responsabilità e al fine di assicurare un’applicazione corretta ed effettiva del Regolamento Dublino, se uno Stato membro ha delle difficoltà nel rispettare gli standard è una questione che riguarda tutti gli Stati membri ⁷³”. Si spera quindi che tutti gli Stati membri e le istituzioni europee diano supporto alla Grecia nel rafforzamento del sistema di asilo. Al fine di risolvere il problema dell’eccessivo peso che i trasferimenti in base a Dublino potrebbero creare per la Grecia, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la prassi di sospendere i trasferimenti, anche se temporaneamente.

- Anche qualora l’accesso alla procedura sia garantito, può succedere che la richiesta di asilo venga considerata come nuova e che il richiedente debba dunque **produrre nuove prove**. In **Germania** se una persona ha inoltrato richiesta di asilo e la procedura è stata interrotta, la persona in questione, se già precedentemente intervistata, ha solo la possibilità di presentare una successiva richiesta. In questo caso, il richiedente deve produrre nuove prove o nuovi fatti (se l’intervista non era stata condotta la procedura precedente può riprendere).
- La stessa cosa accade quando la richiesta di asilo precedentemente presentata ha ottenuto un diniego⁷⁴. Questo può rappresentare un problema perché, come sottolineato dall’UNHCR, “ci possono essere anche casi in cui la domanda di asilo è stata rigettata durante l’assenza del richiedente per una serie di motivazioni tecniche o formali che sfuggono al controllo di quest’ultimo (quando, per esempio, il richiedente non ha rispettato una scadenza procedurale)⁷⁵”. Il rigetto o la terminazione della procedura in *absentia* del richiedente può compromettere la possibilità di presentare ricorso, o più in generale, di completare la procedura di richiesta di asilo.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Fonte: questionario II.

⁷⁵ UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009.

☺ **Buone prassi:**

In **Svezia**, se la richiesta di asilo è stata rigettata a causa del Regolamento Dublino, dopo il trasferimento la persona è ancora considerata un richiedente asilo ed ha la possibilità di proporre ricorso contro la decisione precedente senza dover dimostrare che sono emerse nuove circostanze.

In **Spagna**, le persone che precedentemente hanno inoltrato richiesta di asilo hanno accesso alla procedura dopo il trasferimento. Se la procedura era stata interrotta, viene riaperta e non appena la persona si presenta all'ufficio per l'asilo è considerata un richiedente asilo. Se la procedura è pendente, viene ripresa e la persona è automaticamente considerata un richiedente asilo. Solo nel caso in cui la persona non aveva precedentemente presentato richiesta di asilo o lo aveva fatto ricevendo un diniego, non esiste un accesso automatico o facilitato alla procedura: ad ogni modo, la persona in questione può presentare una nuova richiesta non appena giunta in Spagna.

In **Italia**, se la procedura è stata interrotta perché la persona si è resa irreperibile, la procedura è riattivata dopo il trasferimento e la persona è automaticamente considerata un richiedente asilo. La stessa cosa accade in caso di procedure pendenti.

Fornire ai richiedenti un lasciapassare facilita la ripresa della procedura dopo il trasferimento. I paesi che applicano questa prassi sono la **Spagna**, la **Germania**, la **Svezia** e l'**Italia**.

6.8.3 Revisione e raccomandazioni

- È benvenuto l'art. 18. 2 della proposta di revisione della Commissione. Come sottolineato dall'UNHCR, la proposta ha il merito di chiarire “l'obbligo di uno Stato membro di (...) esaminare o terminare la procedura di esame di una richiesta di asilo. La nuova formulazione dovrebbe chiarire, senza lasciar spazio ad ambiguità o a cattive interpretazioni, che devono essere eseguiti un esame e una valutazione completi delle ragioni e delle prove alla base della richiesta di asilo e che una decisione deve essere presa, anche nei casi trasferiti⁷⁶”.
- A tutti i richiedenti asilo, almeno in uno Stato membro, dovrebbe essere assicurata una completa procedura d'asilo, inclusa la possibilità di presentare ricorso contro una decisione negativa, e questo principio non dovrebbe essere messo a rischio da un trasferimento eseguito in base alla procedura Dublino.
- Si condivide la posizione espressa dall'UNHCR a proposito dell'art 18.2 della proposta di revisione della Commissione. La Commissione ha il merito di richiedere che uno Stato membro proceda nel completamento dell'esame dei casi Dublino anche se questo è stato interrotto dopo un ritiro della domanda⁷⁷. Nonostante ciò, come affermato in precedenza, ci sono casi in cui la richiesta è stata rigettata in assenza del richiedente, ma che non è stata formalmente considerata come un ritiro. In questo caso la proposta di revisione non garantisce un completo esame della richiesta dopo il ritorno del richiedente in base alla procedura Dublino. Questo è il motivo per cui “l'art 18.2 riformato dovrebbe essere modificato al fine di omettere l'espressione “in

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Il nuovo art. 18. 2 della proposta della Commissione prevede che “(...) qualora lo Stato membro competente abbia interrotto l'esame di una domanda in seguito al ritiro di quest'ultima da parte del richiedente, esso annulla tale decisione e porta a termine l'esame della domanda (...)”.

seguito al ritiro di quest’ultima da parte del richiedente”⁷⁸ .

6.9 LIMITI TEMPORALI

6.9.1 Descrizione del problema

Limiti temporali per la procedura di presa in carico e di ripresa in carico⁷⁹

	<i>Articoli che definiscono la procedura</i>	<i>Limite temporale per lo Stato richiedente</i>	<i>Limite temporale per lo Stato richiesto</i>
<i>Procedura di presa in carico</i>	art. 5 – 15	3 mesi (art. 17)	2 mesi (art. 18)
<i>Procedura di ripresa in carico</i>	art. 16. c, d, e	Senza indugio	1 mese (art. 20)
<i>Procedura di ripresa in carico (Eurodac)</i>	art. 16. c, d, e	Senza indugio	2 settimane (art. 20)

Trasferimenti⁸⁰

	<i>Limite temporale</i>	<i>Articolo</i>	<i>Durata massima delle procedura Dublino</i>
<i>Trasferimenti semplici</i>	6 mesi	art. 19.3	11 mesi
<i>Detenzione del richiedente asilo</i>	12 mesi	art. 19.4	17 mesi
<i>Irreperibilità del richiedente asilo</i>	18 mesi	art. 19.4	23 mesi

Come appare dalle tabelle qui proposte, uno dei principali problemi dei limiti temporali è che essi variano sensibilmente sulla base della procedura (procedura di presa in carico o di ripresa in carico). Il fatto che il Regolamento non sia chiaro sulle differenze tra le due procedure, in particolare in relazione ai limiti temporali, crea confusione non solo per i richiedenti asilo ma anche per le autorità⁸¹.

⁷⁸ UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the *European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009.

⁷⁹ Su queste tabelle si veda il rapporto La Cimade “*Droit d’Asile: les gens de Dublin*”, dicembre 2008.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ La durata massima della procedura di determinazione dello Stato competente è di cinque mesi.

Un altro importante elemento evidenziato dalle tabelle è la durata totale della procedura Dublino. Un richiedente asilo può essere interessato a questa procedura per un periodo che va dagli undici ai ventitre mesi (!). In molte interviste sono state riportate lamentele circa la durata della procedura e le conseguenze negative che questa può avere sulla vita dei richiedenti e sulla loro richiesta di asilo.

Come indicato dall'Unità Dublino svedese, sembra esserci un collegamento tra il tempo trascorso dal richiedente asilo in un Paese e la tendenza a rendersi irreperibile: più la persona si ferma nel Paese, senza una definizione della propria situazione, maggiore è la possibilità di irreperibilità⁸². L'irreperibilità rappresenta il principale problema per gli Stati nell'attuazione dei propri obblighi in base al Regolamento.

Un altro problema è la non corrispondenza tra i limiti indicati da Dublino e quelli previsti dalle procedure nazionali, discordanza che in alcuni casi può recare un pregiudizio al richiedente. Talvolta, la procedura di ammissibilità può subire delle proroghe per i casi Dublino. Inoltre, non è molto chiaro il calcolo stesso dei limiti temporali. Difficoltà sono emerse in relazione alla procedura di ripresa in carico regolata dall'art. 20. 1, come apparso nella decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso “*Migrationsverket v. Petrosian and Others*”⁸³. Questo caso è rilevante anche per un'altra questione che emerge in relazione ai limiti temporali: come visto nel capitolo 6.3, i casi Dublino possono essere detenuti per periodi più lunghi degli altri richiedenti asilo. Le implicazioni della decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea sembrano essere nel senso di permettere la detenzione del richiedente per l'intera durata del processo di appello, che spesso si protrae a lungo. Secondo l'analisi compiuta dall'ECRE “qualora si fosse ritenuto che vi era un serio rischio che la famiglia Petrosian si rendesse irreperibile (*ndr* quindi avrebbe dovuto essere posta in detenzione), il giorno in cui la Corte avesse preso la decisione sarebbe stato il 913esimo giorno di detenzione”.

I limiti temporali per le procedure che riguardano gli Stati membri appaiono troppo rigidi, mentre appaiono troppo lunghi per i richiedenti asilo.

6.9.2 Prassi nazionali e risultati

Secondo l'Unità Dublino svedese, i principali problemi causati dall'applicazione del Regolamento Dublino riguardano i limiti temporali. In primo luogo, la presenza di impronte digitali danneggiate può comportare l'impossibilità, a causa degli stretti limiti temporali, di richiedere ad un altro Stato membro di assumere la competenza del caso. Anche secondo l'Unità Dublino italiana, i principali problemi emergono durante la procedura di ripresa in carico Eurodac (art. 20.1b del Regolamento) a causa dei limiti temporali troppo rigidi. Problemi sorgono anche in relazione all'art. 20.2: in caso di irreperibilità del richiedente asilo in diversi Paesi, accade che, a volte, gli Stati applichino divergenti interpretazioni per la determinazione dello Stato responsabile.

82 Fonte: questionario II.

83 Corte di giustizia dell'Unione europea, case C-19/08, 29 gennaio 2009; UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009; ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, aprile 2009.

In ultimo, in alcuni casi, trascorre molto tempo prima che lo Stato richiesto invii informazioni sul trasferimento vero e proprio, circostanza che determina un ulteriore prolungamento della procedura.

⊖ **Cattive prassi:**

In **Ungheria**, nei casi Dublino la procedura di ammissibilità è prorogata e i richiedenti sono generalmente detenuti per la sua intera durata.

Mentre le autorità determinano lo Stato competente, i richiedenti nei confronti dei quali si applica il Regolamento Dublino sono alloggiati nel centro di accoglienza per richiedenti asilo di Békéscsaba. Contrariamente a quanto previsto dalla sezione 49. 5 della legge sull’asilo, che prevede che i richiedenti asilo possano essere detenuti per settantadue ore prima di essere trasferiti, i casi Dublino sono di fatto detenuti nel suddetto centro per l’intera procedura Dublino, che può durare anche molte settimane o mesi. Questa limitazione della libertà di movimento è priva di una base legale e di adeguate garanzie.

Caso riportato dall’Ungheria (QIII): Il signor R. è un richiedente asilo afgano fuggito verso l’Europa alla ricerca di protezione: a causa del suo lavoro di interprete per l’esercito britannico, lui e la sua famiglia sono stati minacciati dai Talebani. Ha viaggiato attraverso l’Iran, la Turchia e la Grecia mentre la sua famiglia è rimasta in Afghanistan. In **Grecia**, è stato **detenuto per sedici giorni** e, una volta rilasciato, è scappato in Austria, dove ha inoltrato domanda di asilo per la prima volta. In Austria, gli è stato detto, **dopo quaranta giorni**, che avrebbe dovuto **aspettare sei mesi** per sapere del suo trasferimento o meno in Grecia. Il signor R. è quindi scappato in Ungheria perché non voleva aspettare così a lungo: “Ho bisogno di ottenere una protezione subito, così che io possa aiutare la mia famiglia che si trova in pericolo”, ha detto durante l’intervista mentre spiegava le ragioni dei suoi spostamenti. In **Ungheria** è stato trattenuto nel centro di Békéscsaba e al momento dell’intervista, un mese e mezzo dopo il suo arrivo, stava ancora aspettando una decisione sul suo caso. Nel centro non ha niente da fare, non può muoversi liberamente e **le cure mediche sono inadeguate**. Non vuole ritornare in Grecia perché ha bisogno di aiutare la sua famiglia e perché ha paura di non ricevere accoglienza e di non poter procedere al ricongiungimento familiare. Quando l’intervistatore gli ha chiesto cosa pensasse del Regolamento Dublino, il signor R. ha affermato: **“Non siamo palloni da calcio con cui giocare**. La sola cosa che voglio è la protezione così che io possa salvare anche la mia famiglia. **Dublino è un grosso problema per tutti.**”

Risulta che in **Germania** l’agenzia per l’asilo inoltra le richieste di presa in carico e quelle di ripresa in carico senza addurre alcuna prova circa la responsabilità dello Stato membro coinvolto⁸⁴. Le autorità tedesche, traendo vantaggio dai limiti temporali, fanno affidamento sul fatto che il trasferimento della responsabilità avviene quando l’altro Stato membro non risponde entro i limiti temporali. La finzione dell’accettazione è una strategia spesso utilizzata per delegare la responsabilità dell’esame della domanda ad altri Stati, come la Grecia o l’Italia. La Germania abusa di questa norma per trasferire richiedenti asilo ad altri Paesi, anche se questi, in prima istanza, non sarebbero responsabili.

⁸⁴ Fonte: questionario II, PRO ASYL.

Caso riportato dalla Grecia (QIII): il sig. K. un richiedente asilo arrivato in Europa nel 2003, ha viaggiato attraverso la Grecia, l'Italia, la Francia e la Germania dove ha presentato richiesta di asilo per la prima volta. In **Germania** è stato detenuto per **due mesi** dopo di che è stato trasferito in Grecia. Il trasferimento è avvenuto direttamente dal centro, dove è stato svegliato alle quattro di notte, senza aver ricevuto alcun tipo di informazione. In **Grecia, cinque giorni** dopo il suo arrivo, ha ricevuto un documento di identità ed è stato trasferito nel centro di detenzione di Rodi, dove è stato per **tre mesi**. Solo tre mesi dopo il suo arrivo in Grecia il sig. K ha ottenuto un permesso di lavoro. Quando gli è stato chiesto se avesse commenti sulla procedura Dublino questi ha risposto: “Quando nei tuoi confronti si applica la procedura Dublino dovresti essere informato immediatamente e non aspettare due, tre o sei mesi prima di essere trasferito”

☺ **Buone prassi:**

In **Spagna**, i richiedenti per cui è richiesta una ripresa in carico ad un altro Stato membro sono considerati richiedenti asilo fino a quando una risposta positiva dallo Stato interessato autorizza la Spagna a rigettare il caso durante la procedura di ammissibilità.

Se il rigetto non è formalizzato entro i tempi limite previsti per la fase di ammissibilità (due mesi), i richiedenti asilo sono automaticamente ammessi alla procedura nel merito e continuano ad essere registrati come richiedenti asilo fino alla conclusione della procedura. Ad ogni modo, al fine di evitare l'ammissione automatica dei casi in attesa di una risposta dallo Stato richiesto, il limite temporale di due mesi può essere prorogato di un mese, con notifica al richiedente.

Una copiosa giurisprudenza spagnola si basa sull'applicazione del principio del “*silenzio assenso*”, in base al quale i casi dovrebbero essere automaticamente ammessi all'esame di merito. La giurisprudenza pone anche attenzione al rapporto tra i limiti temporali nazionali e quelli stabiliti dal Regolamento Dublino.

6.9.3 Revisione e raccomandazioni

- Le lacune del “Sistema Dublino” rendono necessaria la proposta di revisione della Commissione che mira a ridurre i limiti temporali (nuovo n. 25 del preambolo della proposta di revisione) e la scadenza per rispondere alle “richieste di informazioni” (nuovo art. 32.5)⁸⁵.
- Si dà il benvenuto all'introduzione, da parte della Commissione, di un limite temporale per le richieste di ripresa in carico (nuovo art. 23). Concordiamo con la posizione dell'UNHCR, che afferma che “questi cambiamenti servono ad assicurare in un modo più effettivo che si giunga ad una rapida determinazione dello Stato responsabile (nuovo n. 5 del preambolo della proposta di revisione), nell'interesse tanto dei richiedenti quanto degli Stati membri⁸⁶”.

⁸⁵ L'art. 32. 5 prevede che “lo Stato membro interpellato richiesto è tenuto a rispondere entro sei-quattro settimane. Eventuali ritardi devono essere debitamente giustificati. Se dalla ricerca svolta dallo Stato membro richiesto che non abbia rispettato il termine massimo emergono informazioni che ne dimostrano la competenza, **tale Stato membro non può invocare la scadenza del termine previsto agli articoli 21 e 23 come motivo per rifiutare di conformarsi alla richiesta di presa o ripresa in carico**”.

⁸⁶ UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”)* (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the *European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation]* (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18 marzo 2009.

- Si accoglie con favore l'introduzione di scadenze per rispondere alle richieste presentate per ragioni umanitarie. La Commissione chiarisce che tali richieste possono essere presentate in ogni momento (nuovo art. 17.2). Per dirla con le parole della Commissione, “questi cambiamenti mirano ad assicurare che la responsabilità per la procedura di determinazione diventi più efficiente e rapida”.
- È benvenuta l'inclusione della previsione di cui all'art. 25 della proposta di revisione che stabilisce che “i termini relativi all'esecuzione del trasferimento sono stabiliti in modo da consentire all'interessato un periodo di tempo ragionevole per presentare ricorso in virtù dell'articolo 26”.
- La Commissione afferma, inoltre, che “gli Stati membri stabiliscono un termine ragionevole entro il quale l'interessato può esercitare il diritto ad un ricorso effettivo ai sensi del paragrafo 1” (art. 26.2). Questa decisione è di grande importanza poiché mira ad incrementare l'effettività del diritto ad un rimedio giuridico. Nonostante ciò è benvenuta la modifica n. 26 del Parlamento che chiarisce che “il periodo di tempo non dovrebbe essere inferiore a dieci giorni lavorativi dalla data della notifica di cui all'art. 25.1”.
- La Commissione dovrebbe considerare nuovi metodi al fine di assicurare che le procedure implementate in base a Dublino siano sempre conformi ai limiti temporali esistenti (nel pieno rispetto delle garanzie procedurali), in particolare attraverso:
 - l'identificazione e la promozione di buone prassi (es. Paesi che generalmente rispettano questi limiti).
 - la predisposizione di meccanismi di supporto per gli Stati che incontrano particolari difficoltà in questo settore.
 - Eventuali divergenze tra i limiti temporali nazionali e quelli stabiliti dal Regolamento Dublino dovrebbero essere risolte nel senso più favorevole al richiedente.

6.10 MEZZI DI RICORSO EFFETTIVI

6.10.1 Descrizione del problema

Il Regolamento Dublino non prevede norme obbligatorie e dettagliate circa i mezzi di ricorso effettivi nella procedura Dublino, lasciando la loro elaborazione alle legislazioni nazionali. Secondo il Regolamento, l'esecuzione di un trasferimento non dovrebbe mai essere sospesa tranne il caso in cui ciò è disposto da un tribunale o dagli organi competenti (art. 19.2). Numerosi intervistati hanno affermato di non aver potuto presentare ricorso contro la decisione Dublino, o qualora abbiano avuto questa possibilità, che la richiesta di appello non ha avuto effetto sospensivo⁸⁷.

Nel recente caso *Petrosian*, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, anche se indirettamente, ha enfatizzato l'importanza del diritto a presentare un appello avente effetti sospensivi. Secondo la Corte “è giocoforza constatare che il legislatore comunitario non ha inteso sacrificare all'esigenza di celerità nel trattamento delle domande d'asilo la tutela giurisdizionale garantita dagli Stati membri, i cui giudici possono sospendere l'esecuzione di una decisione di trasferimento, permettendo così al richiedente asilo di contestare utilmente le decisioni di cui è oggetto⁸⁸”.

⁸⁷ Fonte: questionario III.

⁸⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea, *Migrationsverket v. Petrosian and Others*, Case C-19/08, 29 gennaio 2009, par. 48.

Il diritto ad un rimedio effettivo è di importanza cruciale per i richiedenti al fine di assicurare che i trasferimenti tra Stati non avvengano in violazione dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali. Il diritto ad un rimedio effettivo è stabilito chiaramente nell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sull’art. 13 della CEDU in relazione ad un certo numero di casi di espulsione⁸⁹.

Un rimedio non è effettivo se non vi è l’accesso all’assistenza legale gratuita e se la scadenza dei termini per proporre appello sono troppo brevi. A causa della complessità delle procedure, delle barriere linguistiche, della vulnerabilità dei richiedenti e della carenza di informazioni, l’assistenza legale, così come la previsione di un ragionevole periodo di tempo per preparare l’appello sono fondamentali.

6.10.2 Prassi nazionali e risultati

⊖ **Cattive prassi:**

In **Ungheria** è prevista la possibilità di chiedere la revisione giudiziaria, opportunità che è però resa inefficiente da una serie di fattori: non vi è effetto sospensivo dei trasferimenti, l’audizione del richiedente è esplicitamente esclusa, le decisioni si basano esclusivamente sulle informazioni contenute nel fascicolo del richiedente asilo e i limiti temporali per la presentazione della richiesta di revisione e quelli a disposizione del giudice sono molto ristretti⁹⁰.

Anche in **Germania** è prevista la possibilità di chiedere la revisione giudiziaria, ma la misura non ha effetto sospensivo. Solo alcuni tribunali, sulla base della costituzione tedesca, hanno deciso di riconoscere suddetto effetto. Nel corso del 2010 la Corte Costituzionale è chiamata a pronunciarsi in materia⁹¹.

Caso riportato dall’Ungheria (QIII): nel giugno 2009 un minore afghano non accompagnato ha presentato richiesta di asilo in Ungheria e, un mese dopo, in base ad un controllo effettuato su Eurodac, la Gran Bretagna è risultata lo Stato responsabile per l’esame della domanda. Il trasferimento verso quest’ultimo Paese è stato effettuato nell’agosto 2009. Mentre si trovava ancora in Ungheria il minore ha chiesto la revisione della decisione. Questa gli era stata comunicata con un documento scritto a mano in pasthun e con un altro scritto in ungherese predisposti da un’operatrice sociale del centro di accoglienza in cui si trovava. Nella richiesta di revisione il minore ha sostenuto di non voler tornare in Gran Bretagna perché: “lì non ho ricevuto alcun aiuto, non sono potuto andare a scuola e, invece di ottenere il riconoscimento dello status, sarei stato rinvio in Afghanistan. La mia vita sarebbe stata in pericolo”.

In risposta a questa richiesta, l’Ufficio per l’immigrazione e la nazionalità (OIN) ha sostenuto che “questioni relative all’educazione non sono rilevanti nel corso della revisione di una procedura Dublino e solo la legittimità della decisione può essere oggetto di revisione”, motivo per cui la richiesta non è stata accettata. L’Unità Dublino ungherese non ha neanche menzionato i motivi per cui il minore non volesse tornare in Gran Bretagna, ossia che la sua vita in questo Stato sarebbe stata in pericolo a causa di un eventuale ritorno forzato nel Paese d’origine.

89 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Jabari v. Turkey*, Appl. No. 40035/98, 11 luglio 2000; Corte europea dei diritti dell’uomo, *Conka v. Belgium*, 51564/99, 5 febbraio 2002; Corte europea dei diritti dell’uomo, *Gebremedhin [Gaberamadhian] c. France*, 25389/05, 10 ottobre 2006.

90 Fonte: questionario I.

91 Fonte: questionario II.

Il tribunale ha chiesto all’Unità di comunicare i recapiti del richiedente per comunicargli la decisione ma questo non è riuscito a mettersi in contatto con il minore perché il 29 settembre 2009 questi era stato trasferito in Afghanistan ed il suo indirizzo era sconosciuto (secondo quanto riportato dalle autorità britanniche).

In Ungheria, negli ultimi anni, a tutti i richiedenti asilo afgani è riconosciuta una forma di protezione internazionale ed anche se attualmente questa politica sta cambiando, è altamente improbabile che questo Paese avrebbe forzatamente rinvio un minore non accompagnato in Afghanistan. Questo caso è un chiaro esempio di un ricorso non effettivo e una prova che la mancanza di effetto sospensivo può causare gravi violazioni dei diritti umani, che colpiscono le persone più vulnerabili, quali, ad esempio, i minori non accompagnati.

In **Svezia** e in **Germania**, non esiste la possibilità di usufruire del gratuito patrocinio per le procedure Dublino⁹². Ciò nonostante, in **Svezia**, il richiedente ha la possibilità di proporre appello contro la decisione sul trasferimento entro tre settimane dalla notifica della stessa.

In **Ungheria** la richiesta di revisione della decisione deve essere presentata entro solo tre giorni⁹³.

☺ **Buone prassi:**

In **Italia** è possibile presentare ricorso contro la decisione sul trasferimento presso il tribunale amministrativo regionale entro sessanta giorni dalla notifica della stessa. Nonostante ciò, è importante notare che poiché non esiste accesso diretto alla consulenza legale e l’appello non ha effetto sospensivo, per i richiedenti asilo è molto difficile ottenere un mezzo di ricorso effettivo senza l’aiuto di un’ONG locale⁹⁴.

In una recente caso avente ad oggetto la revisione di una decisione di trasferimento di un minore afgano verso la Grecia in base alla procedura Dublino⁹⁵, il tribunale metropolitano in **Ungheria** ha dichiarato che la richiesta di revisione era fondata perché:

- la revisione di queste decisioni formali è possibile dal momento che lo scopo del legislatore è fornire la possibilità di esaminare queste decisioni sul merito, in relazione alle salvaguardie, altrimenti avrebbe escluso la possibilità di revisione;
- il preambolo n. 12 del Regolamento indica che nell’applicazione del Regolamento Dublino gli Stati membri sono ancora vincolati al rispetto di tutti gli strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani dei quali sono parte;
- l’art. 3 della CEDU stabilisce il divieto assoluto di tortura che deve essere rispettato anche quando si adottano decisioni in base alla legge europea, come il Regolamento Dublino.
- Prendendo in considerazione vari rapporti⁹⁶ così come anche la recente sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso “*SD contro Grecia*”⁹⁷, relativo alle condizioni di accoglienza, si può considerare realistica l’ipotesi di un trattamento

92 Fonte: questionario I.

93 Fonte: questionario I.

94 Questa situazione è molto simile a quella riscontrata in Svezia.

95 Si veda al riguardo il capitolo 6.5.

96 Caritas Austria & Austrian Red Cross, *The Situation of Persons Returned by Austria to Greece Under the Dublin Regulation. Report on a Joint Fact-Finding Mission to Greece (May 23rd - 28th 2009)*, 17 agosto 2009.

97 Corte europea dei diritti dell’uomo, *S.D. v. Greece*, 11 giugno 2009.

in violazione dell’art. 3 in relazione alla Grecia, dove è riscontrata un mancanza di protezione dei richiedenti asilo.

- La condizione dei minori non accompagnati deve essere presa in considerazione, perché questo gruppo è particolarmente vulnerabile e presenta speciali necessità.

Il tribunale ungherese ha riconosciuto che, dal momento in cui il richiedente apparteneva ad un gruppo vulnerabile e che per lui non ci sarebbero state condizioni di accoglienza, il suo trasferimento in Grecia avrebbe costituito una violazione dell’art. 3 della CEDU (in particolare in relazione alla probabilità di essere detenuto in quanto richiedente asilo la cui domanda aveva ottenuto un diniego). Questa sentenza, che rappresenta una novità nel contesto ungherese, è un esempio che enfatizza l’importanza di un ricorso effettivo contro le decisioni Dublino e mette in dubbio l’idea che il “Sistema Dublino” debba funzionare come un “automatismo amministrativo” dove non possono sorgere questioni rilevanti di diritti umani.

6.10.3 *Revisione e raccomandazioni*

- È benvenuta la proposta della Commissione di migliorare l’**effettività del diritto ad un mezzo di ricorso**, in particolare attraverso: il riconoscimento del diritto a presentare appello contro una decisione di trasferimento e del diritto a non essere trasferito fino a quando non sia presa una decisione circa l’opportunità di sospendere il trasferimento; la previsione che stabilisce che ad ogni persona soggetta a trasferimento dovrebbe essere concesso un periodo di tempo ragionevole per chiedere la revisione del suo caso; il riconoscimento del diritto all’assistenza e/o alla rappresentanza legale (nuovo art. 26).
- Si condivide la richiesta avanzata dall’ECRE e da Amnesty International per un **effetto sospensivo automatico**. Si consideri inoltre che poiché il tribunale già entra nel merito della questione quando decide sull’effetto sospensivo, è sufficiente una sola pronuncia⁹⁸.
- Si accoglie positivamente la modifica introdotta dal Parlamento europeo che prevede che il richiedente dovrebbe avere a disposizione **almeno dieci giorni** per contestare la decisione (modifica n. 26)
- Durante la procedura di appello, dovrebbe essere assicurato lo svolgimento di un **colloquio individuale**, unico modo per presentare in modo dettagliato i motivi di appello contro la decisione di prima istanza.

98 Amnesty International, *Amnesty International's Comments on the Commission Proposals for a Directive laying down Minimum Standards for the reception of asylum seekers (Recast) (COM(2008) 815 final) and on the Commission Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast) (COM(2008) 820 final)*, aprile 2009; ECRE, *Comments from the European council on refugees and exiles on the European Commission proposal to recast the Dublin regulation*, aprile 2009.

7. Conclusioni

L'analisi delle problematiche sollevate dalla ricerca mostra che gli **effetti negativi** del Regolamento Dublino dipendono principalmente dalle **differenze tra i sistemi d'asilo dei vari Stati Membri**, nonché dalle **importanti lacune del Regolamento** stesso. I principi di *non-refoulement* e dell'unità familiare che hanno ispirato il Regolamento sono la base di un vero e proprio sistema d'asilo fondato sul rispetto dei diritti dei richiedenti asilo. Originariamente, il Regolamento Dublino è stato pensato non solo per contrastare la pratica del cosiddetto “*asylum shopping*”, ma anche per evitare, con la creazione di un meccanismo che avrebbe determinato in maniera rapida ed efficace lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo, la condizione del “*rifugiato in orbita*”. E' per questi motivi che, in teoria, il Regolamento potrebbe essere uno strumento utile non solo per gli Stati ma anche per i richiedenti asilo.

Tuttavia, anche le interviste svolte confermano alcune importanti lacune del Regolamento, soprattutto in relazione a: il trattamento che ricevono i richiedenti asilo, la possibilità di evitare la detenzione, le condizioni di accoglienza ricevute in seguito al trasferimento, la possibilità di avere un effettivo accesso alla procedura d'asilo, la possibilità che la loro condizione di vulnerabilità sia presa in debita considerazione, così come i loro legami familiari ed i loro interessi, la mancanza d'informazione. In ultima istanza, la situazione con cui i richiedenti asilo debbono confrontarsi dipende dalla fortuna che essi hanno di transitare in un Paese in cui i loro diritti sono debitamente rispettati nel contesto di un sistema di asilo efficace e coerente.

E' probabilmente per questa ragione che una delle osservazioni più ricorrenti fatte in merito al Regolamento Dublino è che, **fino a quando l'Unione Europea non si doterà di un sistema europeo comune d'asilo effettivamente uniforme e coerente, il Regolamento sarà sempre inefficace**. Il Regolamento Dublino è di per se stesso problematico in quanto delega spesso la regolamentazione di importanti questioni alle legislazioni nazionali. In mancanza di definizioni chiare e di garanzie procedurali (soprattutto per quanto riguarda la detenzione, il trattamento dei gruppi vulnerabili e l'accesso alla procedura d'asilo), il Regolamento risulta spesso essere ambiguo e confuso. Di conseguenza, le persone soggette alla procedura Dublino sono spesso private dei loro diritti fondamentali e frequentemente discriminate nei confronti degli altri richiedenti asilo (soprattutto in relazione alla detenzione, all'accoglienza e alla situazione familiare).

La **differenza di trattamento dei casi Dublino** è tra le principali ragioni per le quali i richiedenti lasciano il Paese di primo asilo, sono riluttanti a rientrarvi e a volte si rendono irreperibili. Come evidenziato nel rapporto, i casi Dublino, che hanno subito trattamenti inumani o avuto difficoltà di accesso all'accoglienza nel primo Paese, lamentano di doversi rientrare avendo la prospettiva di non poter beneficiare di un sistema di accoglienza adeguato, né di vedere rispettati i loro diritti umani fondamentali. Analogamente, i richiedenti asilo, sapendo che potranno ricongiungersi con i propri cari in alcuni Paesi, mentre in altri non avrebbero tale possibilità, decidono di spostarsi. In questo modo il Regolamento non riesce ad evitare quella situazione che doveva originariamente contrastare: la prolungata condizione di incertezza dei richiedenti asilo che viaggiano da un Paese all'altro con scarsa consapevolezza della propria situazione. I richiedenti asilo, in generale, non sono *asylum shoppers* ma persone spinte a muoversi prevalentemente da ragioni familiari, di salute e di sicurezza personale.

La **carenza di informazioni** ai casi Dublino è sicuramente uno dei problemi più seri tra quelli riscontrati durante la ricerca. I richiedenti asilo hanno spesso dimostrato di non sapere

ciò che stava accadendo, di non conoscere i loro diritti né la procedura. La questione dell'informazione risulta essere problematica anche per quanto riguarda l'utilizzo che gli Stati ne fanno: è emerso che le autorità non prendono sistematicamente in considerazione la condizione di vulnerabilità dei richiedenti asilo, la loro situazione familiare, la loro storia personale. Questa prassi ha delle conseguenze negative soprattutto per quanto riguarda l'applicazione della clausola di sovranità e di quella umanitaria. Infine, sembra ci sia un insufficiente scambio di informazioni tra Stati. In molti casi l'interesse dei richiedenti asilo viene completamente ignorato, non a causa della volontà dello Stato, ma in quanto non sono fornite o raccolte importanti informazioni che li riguardano.

Il fatto è che la procedura di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo non dovrebbe essere vista come una competizione tra Stati. L'attuazione del Regolamento Dublino da parte degli Stati Membri come modo per alleggerire il peso dell'accoglienza è una profonda distorsione del Regolamento stesso.

Data questa situazione, accogliamo in maniera estremamente positiva la proposta di revisione della Commissione europea ed alcuni degli emendamenti del Parlamento, che hanno il merito di affrontare le principali lacune del Regolamento. La proposta di revisione della Commissione è più ampia ed esaustiva del Regolamento e gli emendamenti specificano le definizioni che risultano più vaghe ed i limiti temporali previsti dallo stesso. Per questi motivi si considera opportuno raccomandare la rapida adozione delle proposte di revisione in atto, prendendo in considerazione le modifiche del Parlamento menzionate nel rapporto.

Nel frattempo, per quanto riguarda la prassi degli Stati Membri, si **raccomanda** più specificatamente quanto segue:

- Fornire sempre informazioni complete e coerenti in una lingua che i richiedenti asilo sicuramente comprendono.
- Raccogliere e considerare sempre tutte le informazioni rilevanti riguardanti la situazione del richiedente asilo, soprattutto per quanto concerne i suoi legami familiari e la sua eventuale condizione di vulnerabilità.
- Non applicare misure detentive ed incoraggiare metodi volontari di trasferimento. Se la detenzione deve essere applicata, questa dovrebbe durare il più breve tempo possibile (il tempo ragionevolmente necessario ad espletare le procedure amministrative richieste per eseguire il trasferimento) ed applicata soltanto se le altre misure cautelari sono risultate fallimentari. In ogni caso, un richiedente asilo non dovrebbe mai essere detenuto durante l'intera procedura ed il Regolamento Dublino non dovrebbe mai essere usato per applicare la detenzione in caso di trasferimento.
- Assicurare condizioni di accoglienza adeguate e misure di accoglienza specifiche per i gruppi vulnerabili.
- La dipendenza emotiva e materiale dovrebbe essere la considerazione primaria nel valutare l'unità familiare.
- Elaborare ed utilizzare, in parallelo alle clausole discrezionali, meccanismi alternativi più efficaci (come la sospensione temporanea dei trasferimenti proposta dalla Commissione) al fine di risolvere il problema dell'inadempienza da parte di alcuni Stati Membri nei confronti della legislazione europea in materia di asilo e degli obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani.
- I trasferimenti verso la Grecia dovranno sempre essere sospesi fino a quando il suo sistema d'asilo non verrà rafforzato e fino a quando questo Paese non garantirà il rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, in linea con gli standard internazionali e con i suoi obblighi.

- Garantire una reale identificazione delle persone vulnerabili e traumatizzate, comune a tutti gli Stati Membri. Se il trasferimento deve necessariamente essere eseguito, devono essere prese delle misure adeguate in entrambi gli Stati Membri coinvolti, in modo da affrontare debitamente la vulnerabilità e i bisogni specifici di queste persone durante e dopo il trasferimento.
- Gli Stati Membri dovrebbero migliorare le proprie strategie informative in merito ai trasferimenti sia nei confronti dello Stato Membro ricevente che nei confronti del richiedente asilo coinvolto. I trasferimenti dovrebbero essere eseguiti tempestivamente e nel pieno rispetto della dignità del richiedente asilo. Si raccomanda inoltre agli Stati di fornire un’assistenza adeguata alla frontiera di arrivo del richiedente asilo in procedura Dublino.
- Gli Stati Membri dovranno assicurare che una completa procedura d’asilo, inclusa la possibilità di proporre ricorso contro una decisione negativa, venga garantita a tutti i richiedenti asilo in almeno uno degli Stati Membri dell’Unione e che questo principio non venga compromesso da un trasferimento Dublino.
- I conflitti tra il Regolamento Dublino e la legislazione nazionale per quanto concerne i limiti temporali dovrebbero essere risolti a favore del richiedente.
- Assicurare un effetto sospensivo “automatico” dell’appello contro il trasferimento.

In principio, il Regolamento Dublino potrebbe essere un passo importante verso la definizione di un sistema comune europeo di asilo. Per questo motivo il suo miglioramento e la sua applicazione nel pieno rispetto dei diritti e della dignità dei richiedenti asilo risultano essere di estrema importanza.

8. Glossario e abbreviazioni

Glossario

Dubliner trasferito: richiedente asilo destinatario di una decisione di trasferimento adottata in base al Regolamento Dublino.

Dubliner: richiedente asilo nei cui confronti trova applicazione il Regolamento Dublino.

Minori non accompagnati: persone non coniugate di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per esse in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per esse responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri¹⁵.

Movimento secondario: spostamento di un richiedente asilo verso Stati membri diversi da quello di primo arrivo.

Procedura di presa in carico: procedura in base alla quale uno Stato membro competente prende in carico un richiedente asilo che precedentemente non aveva presentato una domanda di asilo all'interno dello stesso.

Procedura di ripresa in carico: procedura in base alla quale uno Stato membro competente riprende in carico un richiedente asilo che aveva già presentato una domanda di asilo all'interno dello stesso.

Regolamento Dublino/ Regolamento Dublino II: Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Richiedente/ Richiedente asilo: persona bisognosa di protezione internazionale. Il cittadino di un paese terzo che ha presentato una domanda di asilo in merito alla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva¹⁶.

Stato membro competente: Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo in base ai criteri e meccanismi previsti dal Regolamento Dublino.

Stato membro richiedente: Stato membro che presenta una richiesta di presa in carico o di ripresa in carico.

Stato membro richiesto: Stato membro al quale è stata presentata un richiesta di presa in carico o di ripresa in carico.

Abbreviazioni

CEDU: Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

ECRE: *European Council on Refugees and Exiles/* Consiglio europeo dei rifugiati e gli esuli

UNHCR: *United Nations High Commissioner for Refugees/*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

9. Bibliografia

Questionari del progetto

Questionario I (QI): Raccolta e comparazione di dati relativi all'applicazione del “Sistema Dublino” nei sei Paesi coinvolti dal progetto. Il questionario è stato sottoposto ai **funzionari delle Unità Dublino e ad altri stakeholders rilevanti**. I dati sono relativi alle informazioni che generalmente sono fornite alla Commissione europea ma il questionario va più nel dettaglio raccogliendo informazioni circa la nazionalità, il genere, l'età, le condizioni familiari, la durata dei procedimenti, ecc.

Questionario II (QII): Risultati del questionario I e analisi delle difficoltà, carenze e mancanze riscontrate nell'applicazione del “Sistema Dublino” e sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo prima e dopo il trasferimento, come anche sulle modalità di ammissione e di riammissione e le difficoltà incontrate al riguardo (facendo riferimento anche al modo in cui le comunicazioni sono fornite ai richiedenti asilo; l'utilizzo della clausola umanitaria e di quella di sovranità; la clausola dell'unità familiare; e sulle modalità, i risultati e la durata della procedura di appello e, dove possibile, sui costi della procedura). Il questionario è stato sottoposto agli **stakeholders, testimoni privilegiati, con i quali saranno effettuate delle interviste e completato dalle Unità Dublino e dalle ONG partner**.

Questionario III (QIII): Raccolta delle storie reali individuali, raccolta di informazioni soggettive su come il “Sistema Dublino” e la sua concreta applicazione in vari Paesi siano percepiti dai richiedenti asilo direttamente coinvolti. Queste informazioni saranno ricercate mediante la conduzione di **75 interviste, (25 delle quali condotte in Italia e 10 in ogni Stato partner)** che riguarderanno principalmente richiedenti asilo **già trasferiti nello Stato competente** ma alcune saranno fatte anche con richiedenti la cui procedura Dublino è stata iniziata ma il trasferimento non è ancora avvenuto.

Documenti

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 20 novembre 1989

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (Rifusione){SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008

Consiglio d'Europa, *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 4 novembre 1950

Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, 27 gennaio 2003

Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, 18 febbraio 2003

European Parliament, *Legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 7 maggio 2009

Parlamento europeo, *Risoluzione sulla valutazione del sistema di Dublino*, INI/2007/2262, 2 settembre 2008

Unione europea, *Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee - Convenzione di Dublino*, 19 agosto 1997

Rapporti

Amnesty International, *Amnesty International's Comments on the Commission Proposals for a Directive laying down Minimum Standards for the reception of asylum seekers (Recast) (COM(2008) 815 final) and on the Commission Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast) (COM(2008) 820 final)*, aprile 2009

Caritas Austria & Austria Red Cross, *The situation of persons returned by Austria to Greece under the Dublin Regulation, Report on a joint Fact-Finding Mission to Greece (May 23rd - 28th 2009)*, 17 agosto 2009

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, aprile 2009

La Cimade, “*Droit d'Asile: les gens de Dublin*”, dicembre 2008.

PRO ASYL, *Complaint to the Commission of the European Communities concerning failure to comply with Community law*, 10 novembre 2009

UNHCR, *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007

UNHCR, *Observations on Greece as a country of asylum*, dicembre 2009

UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”) (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008)*, 18 marzo 2009

UNHCR, *UNHCR Position on the Return of asylum-seekers to Greece under the “Dublin Regulation”*, 15 aprile 2008

Giurisprudenza

Corte di giustizia dell'Unione europea, *Migrationsverket v. Petrosian and Others*, Case C-19/08, 29 gennaio 2009

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Conka v. Belgium*, 51564/99, 5 febbraio 2002

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Gebremedhin [Gaberamadhian] c. France*, 25389/05, 10 ottobre 2006

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Jabari v. Turkey*, Appl. No. 40035/98, 11 luglio 2000

Corte europea dei diritti dell'uomo, *S.D. v. Greece*, 11 giugno 2009

Tribunale amministrativo del Lazio, *decisione n. 2249/2010*, 16 febbraio 2010

Tribunale amministrativo della Puglia, *decisione n. 1870/2008*, 24 giugno 2008

Tribunale amministrativo di Francoforte, *12 L 1684/09 F.A.*, 8 luglio 2009

Tribunale amministrativo di Francoforte, *7 K 4376/07 F.A.*, 8 luglio 2009

10. Allegati

I Questionario

**“DUBLINERS” – Ricerca e scambio di esperienza e prassi sull’applicazione del Regolamento
Dublino II del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato
membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri
da un cittadino di un paese terzo”
Progetto JLS/2007/ERF/032**

Obiettivo:

Raccolta e comparazione di dati relativi all’applicazione del “Sistema Dublino” nei sei Paesi coinvolti dal progetto. Il questionario è stato sottoposto ai funzionari delle Unità Dublino e ad altri *stakeholders* rilevanti. I dati sono relativi alle informazioni che generalmente sono fornite alla Commissione europea ma il questionario va più nelle dettaglio raccogliendo informazioni circa la nazionalità, il genere, l’età, le condizioni familiari, la durata dei procedimenti, ecc.

Stato:

Organizzazione:

Nome della ONG che svolge il ruolo di *focal point*:

Questionario sottoposto a (es. Unità Dublino, paese):

Nome del funzionario:

Posizione:

Data:

Informazioni generali

- 1) Numero del personale da cui è composta la tua Unità Dublino (tempo pieno, *part time*)
- 2) Redige rapporti circa le attività svolte?

Dati statistici, anno 2008

Richieste di presa in carico ricevute

- 1) Totale delle richieste di presa in carico ricevute:
 - Richieste che hanno ricevuto una risposta positiva dalla sua Unità Dublino:
 - trasferimenti che hanno avuto un esito positivo:
 - “Tasso di successo” (% , trasferimenti con sito positivo/ totale delle richieste positive ricevute dall’Unità Dublino):

Rapporto finale progetto “Dubliners”

2) Dati per Stato richiedente:

<i>Stato richiedente</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Stato 1				
Stato 2				
Stato 3				
.....				

3) Dati per nazionalità:

<i>Stato di cui il richiedente asilo ha la nazionalità</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>
Stato 1			
Stato 2			
Stato 3			
....			

4) Dati per genere ed età:

<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>			
Delle quali	Uomini:	Donne:	Bambini:
Delle quali	Minori non accompagnati:		

5) Richieste inoltrate in base a:

<i>In base a</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Segnalazione Eurodac			
Ingresso illegale da un altro Stato membro			
Visto			
Unità familiare			
Altro			

Richieste di presa in carico inviate

- 1) Totale delle richieste di presa in carico inviate:
 - Richieste che hanno ricevuto una risposta positiva dall'Unità Dublino richiesta:
 - Trasferimenti che hanno avuto un esito positivo:
 - “Tasso di successo” (% , trasferimenti con sito positivo/ totale delle richieste positive ricevute dall'Unità Dublino):

Rapporto finale progetto "Dubliners"

2) Dati per Stato richiesto:

<i>Stato richiesto</i>	<i>Numero totale delle richieste inviate</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>
Stato 1			
Stato 2			
Stato 3			
....			

3) Dati per nazionalità:

<i>Stato di cui il richiedente asilo ha la nazionalità</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Risposte positive fornite dallo Stato richiesto</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>
Stato 1			
Stato 2			
Stato 3			
....			

4) Dati per genere ed età:

<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>			
<i>Delle quali</i>	<i>Uomini:</i>	<i>Donne:</i>	<i>Bambini:</i>
<i>Delle quali</i>	<i>Minori non accompagnati:</i>		

5) Richieste inoltrate in base a:

<i>In base a</i>	<i>Numero totale delle richieste ricevute</i>	<i>Trasferimenti con esito positivo</i>	<i>Tasso di successo %</i>
Segnalazione Eurodac			
Ingresso illegale da un altro Stato membro			
Visto			
Unità familiare			
Altro			

- 6) Per quante persone è stata applicata la clausola umanitaria?
- 7) Per quante persone è stata applicata la clausola di sovranità?
- 8) Quante sono le persone il cui trasferimento verso un altro Stato è stato oggetto di ricorso? (se applicabile)
- 9) Quante sono le persone la cui decisione presa in base a Dublino è stata annullata come risultato di una procedura di appello? (se applicabile)

Procedura

- 1) Secondo lei, i richiedenti asilo ricevono sufficienti informazioni circa il funzionamento del "Sistema Dublino"? Nel momento in cui è avviata la procedura Dublino, il richiedente asilo ne è informato?
- 2) In quale fase della procedura è deciso se nei confronti del richiedente trova applicazione il

Regolamento Dublino II?

- 3) Esistono limiti temporali per i casi Dublino (accettazione, trasferimento)? Se la risposta a quest’ultima domanda è no, vada direttamente al punto “Applicazione delle previsioni da parte degli Stati membri”.
- 4) Quali sono le principali difficoltà che impediscono il rispetto di tali limiti? Es. Personale non sufficiente ed eccessivo numero di richieste ricevute; irreperibilità del richiedente asilo; ecc.

Applicazione delle disposizioni da parte degli Stati membri

- 1) Nel suo Paese, quali sono le previsioni applicate più spesso per l’accettazione della competenza per un caso Dublino? (si prega di far riferimento ed indicare i dati rilevanti indicati nelle statistiche di cui sopra)
- 2) Ricongiungimento familiare (art. 6). Il suo Paese ha delle politiche specifiche per le questioni riguardanti l’unità familiare nei casi Dublino? (Si prega di far riferimento ed indicare i dati rilevanti indicati nelle statistiche di cui sopra)
- 3) Minori non accompagnati (art. 7 and 8). Il suo Paese ha delle politiche specifiche per le questioni riguardanti i minori non accompagnati nei casi Dublino? (si prega di far riferimento ed indicare i dati rilevanti indicati nelle statistiche di cui sopra)
- 4) Sulla base della sua esperienza, le sembra che gli Stati richiedenti forniscano tutte le informazioni necessarie per decidere sulla responsabilità?

In quali casi trovano applicazione le seguenti disposizioni?

- 1) Applicazione della clausola di sovranità (art 3). (si prega di far riferimento ed indicare i dati rilevanti indicati nelle statistiche di cui sopra”)
- 2) Applicazione della clausola umanitaria (art 15). (si prega di far riferimento ed indicare i dati rilevanti indicati nelle statistiche di cui sopra) (es. casi vulnerabili, applicazione degli artt 16-19 (scadenza dei limiti temporali)

Appello e riesame dei casi

- 1) La legislazione nazionale prevede la possibilità di presentare appello o di chiedere il riesame di una decisione Dublino?
- 2) In caso di risposta positiva, chi è competente, l’autorità amministrativa o un tribunale?
- 3) Nel caso in cui si tratti di un’autorità amministrativa, si tratta di un’autorità indipendente da quella che ha preso la decisione in prima istanza?
- 4) L’appello ha effetto sospensivo? In caso di risposta affermativa, quest’effetto è automatico o deve essere ordinato dall’autorità/dal tribunale responsabile per la richiesta di appello? Se l’ultima affermazione è vera, qual è il tasso di riconoscimento dell’effetto sospensivo?
- 5) Qual è il tempo limite per chiedere appello? Entro quali limiti l’autorità che si occupa della revisione della decisione è chiamata a prendere una decisione?
- 6) Le persone nei cui confronti trova applicazione il Regolamento Dublino II hanno diritto all’assistenza legale gratuita? In caso di risposta affermativa, questo servizio è pagato dallo Stato?
- 7) È possibile chiedere la revisione di una decisione Dublino?
- 8) Se sì, su quali basi?
- 9) Se un Dubliner volesse chiedere la revisione della decisione adottata nei suoi riguardi, può farlo personalmente?
- 10) Le ONG possono intervenire e rappresentare i richiedenti asilo nella procedura Dublino?
- 11) Quale documentazione è necessario presentare affinché una richiesta di revisione sia presa in considerazione?
- 12) Durante la procedura di appello i richiedenti hanno il diritto ad esseri ascoltati durante un’audizione individuale? È questa una previsione obbligatoria o una facoltà per le autorità responsabili per l’appello?

Questioni procedurali

- 1) La procedura che si applica nei confronti dei casi Dublino è la stessa di quella prevista per gli altri richiedenti asilo?
Se la risposta alla domanda precedente è no, quali sono le principali differenze? (es. condizioni di accoglienza, accesso all'educazione, servizi sociali)
- 2) In attesa del trasferimento verso un altro Stato (o di risposta negativa dello stesso) i casi Dublino sono soggetti a detenzione? Se sì, c'è un limite temporale massimo previsto per durata della detenzione? Se sì, per quanto tempo sono detenuti i casi Dublino (media di giorni/settimane/mesi)?
- 3) Cosa succede ai richiedenti asilo trasferiti nel suo Paese in base al Regolamento Dublino II? Ci sono autorità di frontiera o altri tipi di autorità ad attenderli alla frontiera? Se sì, di quali autorità si tratta? Dopo l'arrivo nel suo Paese sono detenuti?
- 4) Il decreto di attuazione sulle procedure stabilisce particolari previsioni per i casi Dublino?

Data,

Firma

Il Questionario

**“DUBLINERS” – Ricerca e scambio di esperienza e prassi sull’applicazione del Regolamento
Dublino II del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato
membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri
da un cittadino di un paese terzo”
Progetto JLS/2007/ERF/032**

Obiettivo:

a) Elaborazione di un secondo questionario semi- strutturato basato da una parte, sui risultati del questionario I e dall’altra, sulle difficoltà, carenze e mancanze riscontrate nell’applicazione del “Sistema Dublino” e sulle **condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo prima e dopo il trasferimento, come anche sulle modalità di ammissione e di riammissione e le difficoltà incontrate al riguardo.**

b) Sottoporre il questionario agli *stakeholders*, testimoni privilegiati, con i quali saranno effettuate delle interviste.

I questionari e le interviste si focalizzeranno anche sul **modo in cui le comunicazioni sono fornite ai richiedenti asilo; l’utilizzo della clausola umanitaria e di quella di sovranità; la clausola dell’unità familiare; e sulle modalità, i risultati e la durata della procedura di appello e, dove possibile, sui costi della procedura.**

Questo questionario sarà completato dalle Unità Dublino e dalle ONG partner, secondo il carattere e il contenuto di ciascuna domanda. Le risposte degli Stati riguardo alla legislazione o alla prassi dovranno essere poste in relazione con quelle fornite dalle ONG che assistono i rifugiati (ad esempio le stesse organizzazioni partner)

Stato:

Organizzazione:

Nome dell’ONG che svolge il ruolo di *focal point*:

Questionario sottoposto a (es. Unità Dublino italiana):

Nome del funzionario:

Posizione:

Data:

CAPITOLO I – ARGOMENTO DELLA DISCUSSIONE E DEFINIZIONI

1. MEMBRI FAMILIARI

- Nel caso in cui questo accada, in quale fase della procedura è chiesto ai richiedenti asilo se hanno membri familiari in altri Stati membri?
- Il suo Stato prevede politiche per rintracciare i membri familiari dei minori non accompagnati o dei richiedenti asilo in generale, nel caso in cui questi menzionino la presenza di membri familiari in altri Stati membri?
- Qual è l’interpretazione data al termine “membri familiari”? Esiste qualche differenza rispetto ad altri campi del diritto? Quali persone sono considerate membri familiari? È considerato come tale il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile? Se sì, cosa si considera “relazione stabile”?

2. TITOLO DI SOGGIORNO

I cittadini di un Paese terzo ricevono qualche forma di documentazione che li autorizzi a stare nel Paese? Se sì, di che tipo di documento si tratta? Es. Permesso di soggiorno e permesso *ad hoc* per soggiornare nel Paese (art. 2 (j)).

CAPITOLO II – PRINCIPI GENERALI

3. INFORMAZIONI PRELIMINARI FORNITE AI RICHIEDENTI ASILO

- a) In quale modo le autorità si assicurano che informazioni circa il Regolamento Dublino siano fornite ai richiedenti asilo (art. 3.4)? In quale modo queste informazioni sono adattate al fine di essere adeguate a richiedenti asilo aventi un diverso bagaglio educativo, culturale e linguistico?
- b) Nei casi in cui la procedura Dublino trova applicazione e qualora si inizi la procedura di trasferimento, i richiedenti asilo ne sono informati? Se sì, in che modo questo accade? Entro quanto? (art. 19.1)
- c) Quanto sono pratiche le informazioni fornite al richiedente nel caso in cui questi decida di viaggiare da solo? (art. 19.2)

4. CLAUSOLA DI SOVRANITA'

- a) Esistono criteri formali in base ai quali nel suo Stato si applica la clausola di sovranità?
- b) Nella prassi, come viene applicata la clausola di sovranità (art. 3.2)? Ha informazioni circa il motivo per cui la clausola di sovranità è stata applicata nei casi menzionati nel questionario I? (se applicabile)
- c) Se rilevante, la clausola di sovranità è applicata caso per caso o vi sono state situazioni in cui ha trovato applicazione rispetto ad uno Stato in particolare? (es. in un determinato arco di tempo nessun richiedente asilo è stato trasferito verso un certo Stato membro e la clausola di sovranità è stata applicata in automatico in questi casi)
- d) Chi decide circa l'applicazione della clausola di sovranità?
- e) Il richiedente asilo, o il suo rappresentante legale, l'UNHCR o un ONG che assiste i rifugiati hanno il diritto di richiedere l'applicazione della clausola di sovranità? Se sì, qual è la sua esperienza su questo genere di casi?
- f) I tribunali possono obbligare le autorità competenti ad applicare la clausola di sovranità in relazione ad un determinato caso? Se sì, qual è la sua esperienza su questo genere di casi?

CAPITOLO III – GERARCHIA DEI CRITERI

5. PROTEZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI

- a) Quali previsioni, procedure o prassi speciali trovano applicazione in relazione ai minori non accompagnati cui si applica la procedura Dublino?
- b) In questi casi, quali elementi sono presi in considerazione al fine di dimostrare i vincoli familiari (es. i legami con un parente che vive in un altro Stato membro)?
- c) Quale sistema è utilizzato per stabilire l'età di un minore non accompagnato cui si applica la procedura Dublino?

6. MEMBRI FAMILIARI

- a) Quale procedura si applica nel caso in cui il richiedente esprima la volontà che la sua richiesta sia esaminata dallo Stato membro in cui i suoi membri familiari hanno ricevuto un permesso di soggiorno in attesa della determinazione della loro domanda di asilo (art. 8)?

7. UNITA' FAMILIARE

Come è applicato, nella prassi, il termine “date sufficientemente ravvicinate” contenuto nell'art. 14 del Regolamento?

CAPITOLO IV – CLAUSOLA UMANITARIA

8. CLAUSOLA UMANITARIA

- a) Il suo Paese utilizza la possibilità prevista dall'art. 15 del Regolamento che permette di riunire i

- membri di una famiglia per motivi umanitari (considerando 6). In caso di risposta affermativa, quali sono i criteri umanitari che si applicano (es. criteri familiari e/o culturali)?
- b) Nel caso in cui il richiedente sia dipendente dall'assistenza di un familiare a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, serio handicap o età avanzata, c'è qualche prassi posta in essere dal suo Stato al fine di riunire le due persone in questione sul territorio di uno dei due Stati (art. 15.2)? Se sì, quali sono i criteri e la prassi in materia?
 - c) Il suo Stato ha mai ricevuto senza avviso un richiedente asilo le cui condizioni fisiche o mentali avrebbero richiesto l'applicazione della clausola umanitaria da parte del Paese che ha effettuato il trasferimento? Se sì, il suo Stato ha presentato un reclamo contro lo Stato in questione?

CAPITOLO V - PRESA E RIPRESA IN CARICO

9. PROCEDURA DI PRESA IN CARICO

- a) Quanto tempo trascorre, in media, dal momento in cui inizia la procedura al momento in cui il trasferimento è effettuato (art. 20 (d))?
- b) Il suo Stato fornisce ai richiedenti asilo trasferiti un lasciapassare?
- c) Quali sono le principali difficoltà riscontrate dal suo Paese nella procedura di trasferimento dei richiedenti asilo (irreperibilità del richiedente, disponibilità di un accompagnatore o della scorta della polizia, le condizioni personali del richiedente, i problemi nell'identificazione del richiedente, ecc..)?
- d) Cosa fa il suo Paese al fine di risolvere queste difficoltà? (se rilevante)

10. PROVE

Quale tipo di prova o quali altri elementi rilevanti, contenuti nella dichiarazione del richiedente, sono considerati in grado di permettere alle autorità dello Stato membro di controllare la sua competenza in base ai criteri stabiliti dal Regolamento (art. 18)?

11. AMMISSIONE E RIAMMISSIONE

Quali sono le modalità di ammissione e riammissione alla procedura di asilo e quali le principali difficoltà incontrate nelle seguenti situazioni:

- a) Il richiedente precedentemente si trovava nel suo Paese ma non aveva presentato una domanda di asilo.
 - La persona è automaticamente considerata un richiedente asilo dopo il trasferimento?
 - In caso di risposta negativa, questa persona ha la possibilità di richiedere asilo una volta fatto ingresso nel suo Paese?
- b) Il richiedente asilo ha precedentemente presentato richiesta di asilo nel suo Paese, ma la procedura è stata interrotta quando le autorità hanno realizzato che questi era scomparso.
 - Dopo il ritorno nel suo Paese, la precedente procedura viene riaperta o è iniziata una nuova?
 - La persona è automaticamente considerata un richiedente asilo dopo il trasferimento?
 - In caso di risposta negativa, questa persona ha la possibilità di richiedere asilo una volta fatto ingresso nel suo Paese?
- c) Il richiedente asilo ha precedentemente presentato richiesta di asilo nel suo Paese, ma ha ottenuto una risposta negativa.
 - La persona è automaticamente considerata un richiedente asilo dopo il trasferimento?
 - In caso di risposta negativa, questa persona ha la possibilità di richiedere asilo una volta fatto ingresso nel suo Paese?
- d) Il richiedente asilo ha precedentemente presentato richiesta di asilo nel suo Paese e la procedura non si era ancora conclusa quando lo Stato ha effettuato il trasferimento.
 - Dopo il ritorno nel suo Paese, la precedente procedura viene riaperta o è iniziata una nuova?
 - La persona è automaticamente considerata un richiedente asilo dopo il trasferimento?

CAPITOLO VI – COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

12. CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA PRIMA E DOPO IL TRASFERIMENTO DEL RICHIEDENTE ASILO

- a) Il suo Stato prevede diversi tipi di centri di accoglienza per i casi Dublino (rispetto agli altri richiedenti asilo)?
- b) Esistono centri di accoglienza specifici per i richiedenti asilo vulnerabili soggetti alla procedura Dublino)? Qual è la loro capienza e le loro principali caratteristiche?
- c) I richiedenti asilo sono costretti a stare in determinate aree e sono in qualche modo limitati nei loro movimenti durante la procedura Dublino? Se sì, come sono questi posti?
- d) In caso di risposta affermativa, esiste un tempo massimo per cui questo tipo di misura può essere applicata?
- e) Quali sono le principali modifiche del Regolamento o della prassi che lei ritiene necessarie riguardo all'accoglienza dei casi Dublino?

13. VALUTAZIONE COMPLESSIVA

- a) Quali sono i tre/cinque principali problemi e difetti in relazione all'applicazione del Regolamento Dublino II nel suo Paese?
- b) Quali modifiche al Regolamento potrebbero risolvere questi problemi?

14. POLIZIA DI FRONTIERA

- a) Quale ruolo svolgono la polizia/ polizia di frontiera/guardia di frontiera nell'accoglienza dei casi Dublino trasferiti presso i porti/aeroporti/ valichi di frontiera? (nel caso in cui questo avvenga)
- b) Quale tipo di difficoltà incontra lei nel trattamento dei casi vulnerabili (es. minori non accompagnati , persone malate, ecc.)?
- c) Ha mai ricevuto casi Dublino inattesi (es. senza nota di accompagnamento o avviso)? Quanto spesso avviene?
- d) Quali difficoltà incontra nella gestione dell'accoglienza e del ricevimento dei richiedenti presso le strutture aeroportuali? (nel caso in cui ve ne siano)
- e) Ha problemi per quanto riguarda il suo ruolo e il suo coinvolgimento nelle procedure Dublino? Di che tipo?

SI PREGA DI CONFRONTARE TUTTE LE INFORMAZIONI FORNITE DALLE AUTORITA' STATALI CON LE PROPRIE INFORMAZIONI E LA PROPRIA ESPERIENZA INDICANDO OGNI EVENTUALE DIFFERENZA.

Data,

Firma

III Questionario

**“DUBLINERS” – Ricerca e scambio di esperienza e prassi sull’applicazione del Regolamento
Dublino II del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato
membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri
da un cittadino di un paese terzo”
Progetto JLS/2007/ERF/032**

Stato:	
Organizzazione:	
NGO focal point:	
Data:	

Obiettivo:

Raccolta di informazioni soggettive su come il “Sistema Dublino” e la sua concreta applicazione in vari Paesi siano percepiti dai richiedenti asilo direttamente coinvolti. Queste informazioni saranno ricercate mediante la conduzione di 75 interviste, 25 delle quali condotte in Italia e 10 in ogni Stato partner. Le interviste riguarderanno principalmente richiedenti asilo già trasferiti nello Stato competente ma alcune saranno fatte anche con richiedenti la cui procedura Dublino è stata iniziata ma il trasferimento non è ancora avvenuto. La metodologia usata non mira a cogliere un campione che funga da esempio, ma a raccogliere storie reali individuali che offriranno importanti indicazioni da parte di coloro direttamente colpiti dal Regolamento ma che non saranno rilevanti al livello statistico. Ad ogni modo si tenterà di includere situazioni differenti quanto alla nazionalità, il genere, le condizioni famigliari, di salute, il genere ecc.

Numero di riferimento (*Numero del questionario/Stato*):

Nome dell’intervistatore:

Luogo dell’intervista:

Clausola di accordo:

Dichiaro che l’intervistato ha ricevuto una completa spiegazione circa l’intervista e i motivi per cui è condotta.

Firma dell’intervistatore

A. Dati biografici

Nome	
Sesso	
Nazionalità	
Luogo di nascita	
Data di nascita o età	
Stato civile	
Paesi di residenza prima della partenza:	
Status nel Paese di accoglienza:	
Data di arrivo nel Paese di accoglienza:	

B. Composizione familiare e vincoli familiari

Si prega di indicare i membri familiari o i parenti stretti con cui le vive nell'UE (“membri familiari” così come intesi dal richiedente e non in base al Regolamento)

Vincolo di parentela	Nome	Sesso	Età/ Data approssimativa di nascita	Attuale luogo di residenza	Status nel Paese di residenza

C. Lingua

Quali lingue parla? Si prega di indicare per prima la lingua madre.

D. Stato di destinazione

Perché è venuto in Europa?

Qual era la sua destinazione finale (indicare lo Stato)?

Perché crede che sarebbe particolarmente positivo vivere in questo determinato Stato?

E. Viaggio verso l'Europa

Come è giunto in Europa? Quali Paesi ha attraversato? *(Si prega di provare a scrivere le risposte in ordine cronologico, con date il meno approssimate possibili e spiegare anche il motivo perché ha lasciato ognuno degli Stati di transito. Ad esempio, per propria volontà o per la procedura Dublin)*

Dove ha presentato per la prima volta richiesta di asilo?

Ha mai ricevuto un visto/ permesso di soggiorno nell'UE?

Stato che ha emesso il visto/ permesso di soggiorno	Tipo di visto/ permesso di soggiorno	Data di rilascio	Validità	Luogo di rilascio

F. Informazioni sulla procedura/ Consapevolezza del Sistema Dublino

È stato informato dell'esistenza e del contenuto del Regolamento Dublino? Chi e quando le ha fornito queste informazioni?

Come spiegherebbe, con parole sue, cosa è il Regolamento Dublino o la procedura Dublino?

Sa perché al suo caso si applica la procedura Dublino? Qualcuno le ha spiegato questo particolare? Se sì, chi e quando?

Sa cosa significa che al suo caso si applica la procedura Dublino?

G. Procedura e condizioni di accoglienza

Ai richiedenti asilo dovrebbero essere chieste informazioni circa la procedura e le strutture di accoglienza di ognuno dei Paesi membri in cui sono venuti in contatto con le autorità competenti per l'esame delle domande di asilo. Si prega di fornire una risposta per ogni Stato (se applicabile).

1. Intervista:

Ha avuto la possibilità di avere un avvocato?

È stato intervistato in una lingua per lei comprensibile? Se no, è stato fornito un interprete?

Cosa le hanno chiesto durante l'intervista?

Qualcuno le ha chiesto perché stesse cercando asilo?

E circa i suoi legami familiari/ culturali con altri Stati dell'UE?

La persona che le ha fatto l'intervista le ha chiesto commenti/ obiezioni circa il fatto che al suo caso si applicasse la procedura Dublino?

Dopo che la procedura Dublino è iniziata ha avuto la possibilità di chiedere la revisione del caso o di presentare appello? Se sì, sapeva presso quali autorità/tribunale questo dovesse essere fatto? Qual è stato il risultato?

2. Trasferimento

Quali informazioni ha ricevuto riguardo al suo trasferimento? Come le è stata comunicata questa informazione?

Si prega di specificare i dettagli del suo trasferimento (mezzo di trasporto, presenza di un accompagnatore, ecc.)

Come descriverebbe il trattamento ricevuto durante la procedura di trasferimento? È stato maltrattato o ha incontrato difficoltà?

Come è stata l'accoglienza del Paese in cui è stato trasferito? *(si prega di indicare se è stato accolto dalle autorità o se gli è stato richiesto di fare rapporto alle autorità, le informazioni fornite, eventuali maltrattamenti ecc.)*

3. Informazioni

E' consapevole dei diritti che ha nello Stato di accoglienza? Si prega di indicare, con le sue parole, quali diritti ha nello Stato di accoglienza *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Chi l'ha informata dell'esistenza di questi diritti? Come? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Quando ha ricevuto queste informazioni? Quanto tempo dopo il suo arrivo? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

4. Documentazione

Lo Stato di accoglienza le ha rilasciato un documento di identità? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Di che tipo di documento si tratta? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Quanto tempo dopo il suo arrivo? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

5. Residenza e libertà di circolazione

Può muoversi liberamente nello Stato di accoglienza? Se no, che tipo di limitazioni subisce? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

È libero di scegliere il suo alloggio o è obbligato a stare in un determinato centro? Se così è, si prega di fornire dettagli circa la sua permanenza e le condizioni nel centro *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

6. Detenzione

Da quando è giunto nell'UE è stato sottoposto a detenzione? Se sì, si prega di spiegare dove, per quanto tempo e perché. *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Come sono le condizioni della detenzione e il trattamento da lei ricevuto? Le ha trovate dure, insopportabili o inumane? Se sì, perché? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

I suoi membri familiari sono stati detenuti insieme a lei? Se sì, quali? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

In che modo l'esperienza della detenzione ha influenzato lei e la sua famiglia? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

7. Speciali bisogni

Lei o uno dei suoi familiari appartiene a una delle seguenti categorie? Si prega di barrare la casella corretta e fare riferimento alla persona che inserisce i criteri.

	Natura dell'esigenza speciale	Persona con l'esigenza speciale e grado di parentela con l'intervistato
	Minore non accompagnato	
	Minore	
	Donna incinta	
	Anziano	
	Persona con problemi fisici	
	Persona con problemi mentali	
	Vittima di tortura	
	Persona con altri tipi di esigenze speciali (spiegare)	

E' possibile affermare che le autorità del Paese di accoglienza hanno rispettato le speciali esigenze sue e della sua famiglia? Si prega di spiegare come questo sia avvenuto. Altrimenti si prega di indicare come queste esigenze non siano state riconosciute. *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è transitato)*

8. Famiglia e educazione

Vive con tutti i membri della sua famiglia? Se no, perché? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

I suoi figli minori vanno a scuola? Dopo quanto dal suo arrivo sono stati ammessi a scuola? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Lei o qualsiasi altro adulto ha avuto accesso a corsi di orientamento professionale o di altro genere? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

9. Lavoro e assistenza

Da quando si trova nell'UE ha ottenuto un permesso di lavoro? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Quando le è stato dato? Per quanto tempo? *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Attualmente ha un lavoro? Se no, pensa di avere delle buone possibilità di ottenerlo?

In quale misura lei e la sua famiglia siete dipendenti dall'assistenza dello Stato di accoglienza? Si prega di indicare qualsiasi tipo di assistenza materiale o finanziaria che attualmente riceve.

Considera le sue condizioni di vita adeguate? Si prega di motivare la risposta.

10. Assistenza sanitaria

Beneficia dell'assistenza sanitaria? Si prega di descrivere i casi in cui lei e la sua famiglia avete usufruito dei servizi sanitari e indicare se ne siete stati soddisfatti. *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

H. Considerazioni finali

Quante volte è stato trasferito da uno Stato membro all'altro?

Quante volte è stato costretto a lasciare il suo alloggio da quando è arrivato nell'UE?

Crede che ci siano differenze tra il trattamento ricevuto da lei nel Paese di accoglienza e quello ottenuto dai richiedenti asilo cui non ci applica la procedura Dublino? Si prega di fornire motivazioni. *(si prega di fornire questa informazione per ognuno degli Stati in cui è stato)*

Se lei potesse apportare modifiche alla procedura Dublino, quali cambiamenti suggerirebbe sulla base della sua esperienza?

Ha qualche altro commento che crede potrebbe essere rilevante al fine della valutazione della procedura Dublino negli Stati membri in cui ha risieduto?

Grazie

