

Con il supporto del



Commissione Europea



CIR
CONSIGLIO ITALIANO
PER I RIFUGIATI



MINISTERO DELL'INTERNO
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Progetto Dubliners

Sintesi del Rapporto Finale



Unità Dublino

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



S
I
N
T
E
S
I

Contesto Storico

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*” venne firmata nel giugno 1990 dagli (allora) 12 Stati Membri della Comunità Europea.

In seguito, gli Stati firmatari alla Convenzione che implementava l’*Accordo di Schengen*, firmarono il Protocollo di Bonn, secondo il quale le regole sulla competenza per le domande di asilo definite dalla Convenzione non erano più applicabili con l’entrata in vigore della Convenzione Dublino (1° settembre 1997).

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” (art. 63).

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) che sostituiva la “Convenzione Dublino”.

Gli obiettivi del Regolamento sono quelli di: determinare tempestivamente lo Stato competente per l’esame di una richiesta di asilo; evitare che più domande di asilo vengano 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 si consideri competente.

Nel corso degli anni il “**Sistema Dublino**” si è consolidato. Nonostante, in principio, il Regolamento Dublino sia stato ben accolto dagli Stati Membri, dato il suo obiettivo di garantire un equo e rapido esame delle domande di asilo, le ampie differenze esistenti tra gli Stati Membri europei continuano a generare alcuni problemi che il Regolamento avrebbe voluto superare.

Come ha evidenziato il Parlamento europeo “*qualora non si raggiunga un livello di protezione soddisfacente e coerente in tutta l’Unione europea, il sistema di Dublino produrrà sempre risultati insoddisfacenti sia dal punto di vista tecnico che da quello umano e i 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*”¹.

¹ Parlamento europeo, Risoluzione sulla valutazione del sistema di Dublino, INI/2007/2262, 2 settembre 2008 (traduzione ufficiale).

Il 3 dicembre 2008, la Commissione Europea ha reso pubblica la sua proposta di revisione (*cd Recast*) al Regolamento Dublino II². Nonostante i cambiamenti positivi proposti dalla Commissione Europea per migliorare l'efficienza del "Sistema Dublino" e per garantire che i bisogni dei richiedenti la protezione internazionale vengano adeguatamente presi in considerazione durante la procedura Dublino, persistono alcuni problemi. La valutazione del "Sistema Dublino" attuata dal progetto "Dubliners" punta a facilitare questo processo di riforma.

Il progetto

Dai Rapporti della Commissione Europea al Parlamento e al Consiglio Europeo sul "Sistema Dublino", sono emersi alcuni problemi rilevanti riguardo l'applicazione del Regolamento Dublino II e l'efficacia del sistema stesso.

La mancanza di uniformità nell'applicazione del Regolamento e il fallimento degli Stati nel rispettare il diritto delle persone trasferite a ricevere un esame adeguato delle domande di asilo, con il conseguente rischio di violazione del principio di *non-refoulement*, richiedevano una maggiore comprensione del "Sistema Dublino" e dei suoi meccanismi.

Il progetto "Dubliners" ha dunque puntato ad identificare le debolezze del "Sistema Dublino" ed a documentare, attraverso una ricerca specifica, le conseguenze e l'impatto del Regolamento sui richiedenti asilo e sugli Stati Membri.

Costituendo una *partnership* tra sei ONG specializzate nell'assistenza ai rifugiati in sei Stati Membri selezionati e coinvolgendo come partecipanti cinque Unità Dublino, il progetto ha identificato delle **buone e cattive** pratiche nei Paesi partner e ha promosso un processo conoscitivo tra tutti gli *stakeholder* coinvolti, sulla base dell'esperienza sul campo e delle difficoltà riscontrate.

L'obiettivo specifico del progetto è stato quello di raccogliere materiale empirico attraverso una raccolta di dati, interviste con i richiedenti asilo³, che hanno raccontato le loro esperienze personali durante la procedura Dublino, e con i funzionari delle Unità Dublino ed altri *stakeholder*⁴.

La metodologia scelta, sia teorica che pratica, puntava a coinvolgere attivamente le associazioni partner e le istituzioni al fine di attuare un proficuo scambio di informazioni e di evidenziare le difficoltà e le fragilità del Sistema. Con gli stessi scopi è stata effettuata un'analisi degli studi comparati sul Regolamento Dublino e della legislazione europea rilevante.

Il Rapporto Finale

Il Rapporto Finale è il risultato di un'analisi delle problematiche emerse durante il progetto. Il rapporto è strutturato in capitoli, esito dei tre questionari, che includono la prassi rivelata dalle ONG e le dichiarazioni delle Unità Dublino. Il punto di vista dei richiedenti asilo, le opinioni, i sentimenti e le loro storie di vita riportati nel questionario n. III sono stati evidenziati nel corso di tutto il Rapporto in appositi riquadri. In ogni capitolo, sono state inserite delle buone e cattive prassi ed incluse delle rac-

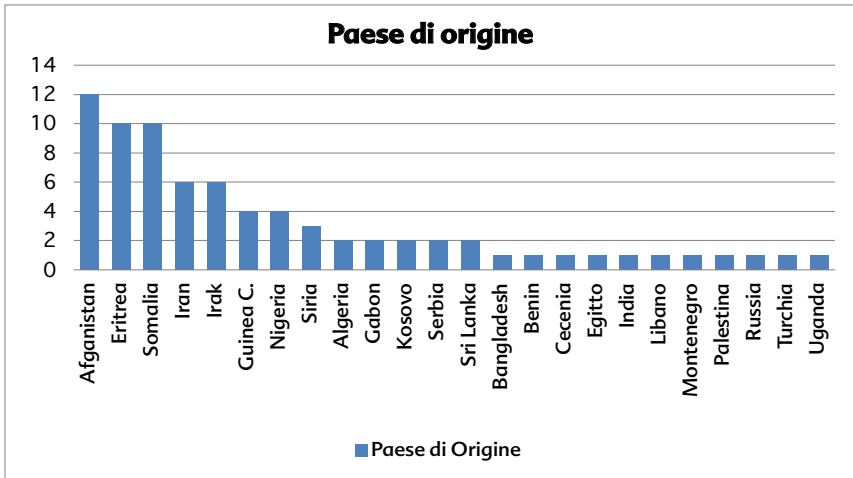
² Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide* (rifusione) {SEC(2008)2962}{SEC(2008)2963}, 3 dicembre 2008.

³ Questionario n. III

⁴ Questionario n. I e II

comandazioni con particolare riferimento alla proposta di revisione della Commissione Europea e agli emendamenti del Parlamento Europeo.

Sono state inoltre incluse le statistiche del 2008. E' stato possibile inserire i dati statistici soltanto per il 2008, in quanto non tutti gli Stati Membri coinvolti nel progetto avevano completato le statistiche per il 2009.



Fonte: Risultati del questionario n. III, sottoposto dalle ONG partner a 75 richiedenti asilo.

Nel Rapporto sono stati riportati gli obiettivi e i beneficiari del progetto, unitamente alla metodologia, alle attività svolte e agli ostacoli riscontrati.

Le tematiche affrontate nel Rapporto sono state le seguenti:

- Informazioni sul “Sistema Dublino” fornite al richiedente asilo
- Raccolta e utilizzo di informazioni rilevanti fornite dal richiedente asilo
- Detenzione ed accoglienza
- Unità familiare
- Clausole discrezionali
- Richiedenti asilo vulnerabili
- Trasferimenti
- Accesso alla procedura d’asilo in seguito al trasferimento
- Limiti temporali
- Rimedi legali effettivi

Gli argomenti trattati rappresentano gli aspetti più rilevanti dell’attuazione del Regolamento sia dal punto di vista dei richiedenti asilo che degli Stati.

L’analisi è stata svolta con un riferimento costante agli aspetti procedurali del “Sistema Dublino” e ai bisogni dei richiedenti asilo.

Risultati del Rapporto e Conclusioni

L'analisi delle problematiche sollevate dalla ricerca mostra che gli **effetti negativi** del Regolamento Dublino II 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 del nucleo 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 II 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:

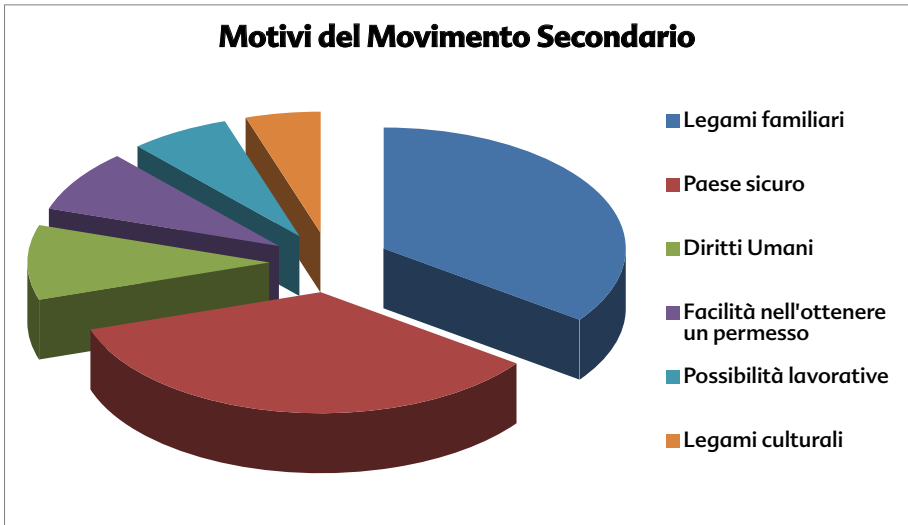
- il trattamento che ricevono i richiedenti asilo
- la possibilità di evitare la detenzione
- le condizioni di accoglienza ricevute in seguito al trasferimento
- la possibilità di avere un effettivo accesso alla procedura d'asilo
- la possibilità che la loro condizione di vulnerabilità sia presa in debita 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 II 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 II 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 si trovano 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 pro-

lungata 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.



Fonte: Risultati del questionario n. III, sottoposto dalle ONG partner a 75 richiedenti asilo.

La **carezza 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 e la procedura in sé. 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. Questo 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 II 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 i relativi emendamenti del Parlamento, che hanno il merito di affrontare le principali lacune del Regolamento. La 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.

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 dovrà 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 alla legislazione europea in materia di asilo e agli 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 II 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.

Il signor R. è un richiedente asilo afgano fuggito verso l'Europa alla ricerca di protezione: a causa del suo lavoro in qualità 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 16 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 40 giorni - che avrebbe dovuto **aspettare 6 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 una volta tornato. Quando l'intervistatore gli ha chiesto cosa ne pensasse del Regolamento Dublino, il signor R. ha affermato: "**Non siamo un pallone 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.**"



Progetto Dubliners

“DUBLINERS” – Ricerca e scambio di esperienza e prassi sull’implementazione 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 progetto è stato realizzato nell’ambito del Programma FER - Community Actions 2007

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

I contenuti di questa sintesi sono aggiornati al 09/04/2010