

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla 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)

COM(2008) 820 def. — 2008/0243 (COD)
(2009/C 317/22)

Relatrice: **LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Il Consiglio, in data 1° aprile 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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)

COM(2008) 820 def. - 2008/0243 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 giugno 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice LE NOUAIL MARLIÈRE.

Alla sua 455a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 luglio 2009 (seduta del 16 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 154 voti favorevoli, 6 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni

1.1. Il Comitato accoglie con favore l'evoluzione che la Commissione propone di dare al regolamento detto «Dublino II» per rendere più efficace il sistema, assicurarsi che nell'applicazione della procedura siano rispettati i diritti di tutte le persone bisognose di protezione internazionale e per risolvere quelle situazioni di alcuni Stati membri che presentano difficoltà nelle capacità di accoglienza che non permettono loro di garantire il necessario livello di protezione.

1.2. Il Comitato approva e sostiene la volontà di garantire un accesso effettivo alla procedura di domanda di asilo e l'introduzione dell'obbligo per ogni Stato membro di effettuare una valutazione completa delle esigenze di protezione dei richiedenti trasferiti nel suo territorio.

1.3. Il Comitato prende atto dei progressi contenuti nella proposta della Commissione per garantire norme di protezione più elevate, in particolare per mezzo di una migliore informazione ai richiedenti asilo sullo stato della procedura di esame della loro domanda; esprime tuttavia alcune riserve riguardo all'aspetto linguistico e alla lingua nella quale vengono date le informazioni sullo status della domanda o del trasferimento. Considerato che queste informazioni hanno valore di notifica e implicano diritti di ricorso e determinate scadenze, il richiedente protezione internazionale dovrebbe infatti ricevere la notifica sempre nella sua lingua o in una lingua che riconosce di comprendere, anche attraverso un interprete giurato o una traduzione asseverata e un difensore designato d'ufficio dai tribunali o scelto dal richiedente.

1.4. I richiedenti protezione internazionale dovrebbero beneficiare d'ufficio di difesa e di assistenza legale gratuite.

1.5. Il Comitato apprezza l'estensione delle clausole umanitarie a clausole discrezionali, ma auspica che ne sia precisato il quadro di applicazione affinché le clausole discrezionali e di sovranità non si trasformino in modo tale da ledere l'interesse e la protezione dei richiedenti asilo.

1.6. Il Comitato sottolinea la necessità che la situazione di ogni richiedente sia sempre esaminata individualmente, anche nella fase di determinazione della competenza dello Stato membro per l'esame esaustivo della domanda, e che la protezione sussidiaria sia presa in considerazione solo e soltanto se non sono soddisfatte le condizioni del primo status (di rifugiato) previsto dalle convenzioni.

1.7. Il Comitato raccomanda ancora una volta agli Stati membri e all'Unione europea di non utilizzare gli elenchi di paesi terzi cosiddetti sicuri finché non sarà definito un elenco comune per tutti gli Stati membri, sottoposto alle ONG attive nel campo dei diritti umani, al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali, specialmente nella fase di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda.

1.8. Il Comitato si rammarica che **il trattenimento dei richiedenti asilo** non sia dichiarato pratica inaccettabile, a meno che non sia ordinato da un'autorità giudiziaria.

1.9. Il Comitato auspica che, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, i «ricorsi» siano considerati sistematicamente come «sospensivi ai fini del rimpatrio forzato o del cosiddetto rimpatrio volontario».

1.10. Il Comitato raccomanda di valorizzare l'esperienza delle ONG attive nel campo dei diritti umani consentendo loro di accedere ai richiedenti protezione internazionale e dando ai richiedenti asilo la possibilità di essere assistiti; raccomanda altresì agli Stati membri di utilizzare le competenze di tali organizzazioni facendole partecipare eventualmente ai programmi di formazione destinati agli agenti incaricati di esaminare le richieste di protezione, anche nella fase cruciale della determinazione dello Stato membro competente, e di tenere conto della dimensione locale permettendo agli enti regionali e locali di ricorrere all'aiuto e al sostegno delle ONG competenti.

1.11. Il Comitato raccomanda agli Stati membri di essere più attivi contro i criminali responsabili della tratta di esseri umani, di ratificare gli strumenti internazionali di lotta contro la criminalità, compresi i due protocolli aggiuntivi alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, di radiare dal proprio elenco di paesi terzi sicuri quei paesi che non hanno ratificato questi strumenti, come anche la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, di assicurare la protezione e di sollevare dall'azione giudiziaria le vittime del traffico e della tratta di esseri umani, rispettando meglio i loro diritti alla protezione internazionale quando esse chiedono asilo e protezione e ciò dal momento in cui gli agenti delle autorità pubbliche ne vengono a conoscenza, nonché di assicurare a questi ultimi una formazione conforme ai loro compiti.

1.12. Riservatezza e gestione dei dati personali

- Il Comitato accoglie con favore le proposte volte ad assicurare un maggior grado di sicurezza dei dati inseriti nel sistema Eurodac (COM(2008) 825 def.), come pure l'introduzione dell'obbligo per ogni Stato membro di adottare un piano di sicurezza finalizzato a proteggere fisicamente i dati personali, a negare l'accesso alle persone non autorizzate e a impedire, tra l'altro, che i dati possano essere utilizzati, letti, copiati o inseriti senza autorizzazione ⁽¹⁾. La particolare vulnerabilità dei richiedenti asilo rispetto ai pericoli che potrebbero derivare dalla diffusione di dati personali impone l'applicazione di elevati requisiti di riservatezza e di sicurezza.
- Il Comitato è favorevole anche ad altre disposizioni volte ad assicurare la «gestione più efficace della cancellazione di dati» per il fatto che esse eviteranno che le informazioni sensibili rimangano memorizzate nella banca dati più del necessario, in particolare dopo il rilascio del permesso di soggiorno o dopo che il richiedente asilo non sia più nel territorio degli Stati membri.

1.13. Protezione dei rifugiati nei paesi terzi vicini dell'UE

Il Comitato esorta l'UE a non delegare il trattamento e l'esame individuale delle domande di asilo a paesi che non hanno ratificato la Convenzione internazionale relativa allo status dei rifugiati ⁽²⁾ o il suo protocollo aggiuntivo ⁽³⁾.

2. Introduzione e sintesi della proposta della Commissione

2.1. Il sistema comune europeo di asilo (CEAS) si è sviluppato in due fasi distinte. La prima è cominciata con il **Consiglio**

⁽¹⁾ Cfr. articolo 19, COM(2008) 825 def.

⁽²⁾ Ginevra 1951.

⁽³⁾ New York 1967.

europeo di Tampere (1999), dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam che ha conferito alle politiche di immigrazione e asilo una dimensione comunitaria, e si è conclusa nel 2005.

2.2. Questa **prima fase** ha permesso l'elaborazione di una serie di direttive in materia di asilo e ha posto le premesse di una certa cooperazione tra gli Stati membri.

2.3. La **seconda fase** di costruzione del sistema comune europeo di asilo è iniziata con il **programma dell'Aia** (adottato nel novembre 2004), che stabilisce la scadenza del 2010 per il raggiungimento dei principali obiettivi di detto sistema, mediante l'adozione di strumenti e misure tesi a una maggiore armonizzazione e a un miglioramento delle norme di protezione ai fini di un regime comune europeo di asilo.

2.4. Come presupposto per nuove iniziative, nel 2007 la Commissione ha pubblicato un **Libro verde** ⁽⁴⁾ sottoposto alle diverse istituzioni europee, agli Stati membri e alla società civile ⁽⁵⁾; sulla base di questo documento la Commissione ha in seguito adottato un piano strategico sull'asilo. Tale piano elenca le misure che la Commissione intende mettere in atto per completare questa seconda fase del CEAS.

2.5. Il 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 (di seguito «regolamento Dublino» ⁽⁶⁾), di cui la Commissione propone la rifusione, è stato oggetto di un parere del CESE ⁽⁷⁾.

2.6. La rifusione in esame ambisce innanzitutto a migliorare l'efficienza del sistema e a garantire norme di protezione più elevate alle persone soggette alla procedura Dublino, che mira essenzialmente a determinare lo Stato membro competente per l'esame individuale di una domanda di asilo o di protezione sussidiaria, di protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra (1965), del Protocollo di New York (1967) e delle direttive «accoglienza» 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 e «qualifiche» 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, anch'esse in corso di rifusione. Nel contempo, essa intende anche contribuire ad affrontare meglio le situazioni di particolare pressione sui sistemi di accoglienza degli Stati membri.

⁽⁴⁾ COM(2007) 301 def., pubblicato il 6 giugno 2007.

⁽⁵⁾ A questo proposito il CESE ha espresso la propria posizione nel parere in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo* del 12 marzo 2008, relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8.2008).

⁽⁶⁾ Cfr. il 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 (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

⁽⁷⁾ Cfr. il parere del CESE del 20.3.2002 in merito alla *Proposta di regolamento 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*, relatore: SHARMA (GU C 125 del 27.5.2002).

2.7. Essa conferma i principi sottesi al vigente regolamento Dublino, in particolare quello per cui la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade in primis sullo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore in relazione all'ingresso o al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, salvo alcune eccezioni mirate a proteggere l'unità del nucleo familiare.

2.8. Essa mantiene la parte essenziale degli obblighi reciproci degli Stati membri e le disposizioni che definiscono gli obblighi di questi nei confronti dei richiedenti asilo soggetti alla procedura Dublino, nella misura in cui queste disposizioni incidano sul corso della procedura fra gli Stati membri o siano necessarie per assicurare la coerenza con altri strumenti in materia di asilo. Migliorando le garanzie procedurali esistenti per una maggiore protezione, le nuove disposizioni sono volte unicamente a rispondere meglio alle esigenze particolari dei richiedenti soggetti alla procedura, evitando di creare lacune nella loro protezione.

Allo scopo di renderlo conforme alla direttiva «qualifiche» 2004/83/CE, la proposta di rifusione in esame estende il campo di applicazione del regolamento per comprendere anche i richiedenti (e i beneficiari di) protezione sussidiaria, mentre il regolamento (CE) n. 343/2003 originario includeva solo i richiedenti asilo, e migliora alcune disposizioni per garantire il buon funzionamento della procedura e del sistema di determinazione della competenza di ogni Stato membro, potenziando le garanzie giuridiche per i richiedenti protezione internazionale e consentendo loro di difendere meglio i loro diritti.

Inoltre, la proposta accresce l'importanza delle misure destinate a preservare l'unità familiare e a proteggere i minori non accompagnati e «altri gruppi vulnerabili».

Infine, per evitare che, in casi di particolare pressione su alcuni Stati membri che presentano capacità limitate di accoglienza e assorbimento, i trasferimenti ai sensi della procedura Dublino aggravino la situazione, è inserita nel regolamento una nuova procedura che consente la sospensione dei trasferimenti a titolo di tale procedura.

3. Osservazioni generali

3.1. Questa proposta, che fa parte di un insieme di misure annunciate nel piano d'azione in materia di asilo in vista dell'applicazione del regime comune europeo di asilo⁽⁸⁾, rientra nel quadro dell'armonizzazione auspicata dal Comitato e tiene in considerazione le lacune messe in evidenza al momento della consultazione in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*. Va però constatato che essa non rimette in discussione il principio che prevede la competenza per l'esame della domanda di asilo, salvo eccezioni, dello Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore in relazione all'ingresso o al soggiorno

⁽⁸⁾ Il CESE non è stato consultato sui cambiamenti apportati a Eurodac (COM(2008) 825 def.). Il regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 è strettamente complementare al regolamento Dublino.

del richiedente asilo, principio che la Commissione stessa si propone di modificare più sostanzialmente senza precisare scadenze (sintesi della valutazione d'impatto SEC(2008) 2962/2963-2, capitolo *Monitoraggio e valutazione*, terzo paragrafo), basando la determinazione della competenza in funzione del luogo in cui è introdotta la domanda (COM(2008) 820 def., *Consultazione delle parti interessate*, paragrafo 3).

3.2. Il Comitato nota che la posizione adottata dalla Commissione sembra la stessa difesa dalla maggioranza degli Stati membri, ma ricorda di essersi pronunciato fermamente, dopo il 2001, perché il richiedente asilo possa scegliere il «Paese al quale rivolgere la domanda, tenendo conto delle implicazioni culturali e sociali (...) determinanti per una più rapida integrazione»⁽⁹⁾. Osserva inoltre che sul futuro sistema comune di asilo⁽¹⁰⁾ la sua posizione è sostenuta anche da «numeroso organizzazioni della società civile» e dallo stesso Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).

3.3. Una volta formulata tale riserva sul principio, il Comitato approva il fatto che sia prevista una nuova procedura per sospendere i trasferimenti a titolo del regolamento Dublino verso uno Stato membro competente che subirebbe pressioni supplementari.

3.4. Il CESE osserva che tali misure traducono in pratica l'intenzione di una migliore garanzia giuridica e procedurale per il rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

3.5. Il Comitato si rammarica che il **trattenimento dei richiedenti asilo** non sia dichiarato pratica inaccettabile - tranne che nei casi in cui siano stabilite in via giudiziaria un'intenzione fraudolenta e una manovra dilatoria del richiedente asilo -, e venga previsto sì per casi cosiddetti «eccezionali», ma secondo criteri di valutazione che lasciano un margine di discrezionalità troppo ampio agli Stati membri coinvolti, obbligando i difensori dei richiedenti a ricorrere a numerose e lunghe procedure.

3.6. Il CESE approva la sistematizzazione del principio di ricorso contro qualsiasi decisione, in special modo quelle che porterebbero al «trasferimento»; ritiene che tali ricorsi debbano essere definiti «**sospensivi**» al fine di assicurare il loro pieno effetto di garanzia del diritto, in conformità con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁽⁹⁾ Cfr. soprattutto:

- il parere del CESE del 20 marzo 2002 in merito alla *Proposta di regolamento 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* (Dublino II - COM(2001) 447 def.), relatore: SHARMA (GU C 125 del 27.5.2002, pag. 28-31);
- il parere CESE del 12 marzo 2008 in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo* (COM(2007) 301 def.), relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8.2008, pag. 77-84).

⁽¹⁰⁾ *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo* (COM(2007) 301 def.).

4. Osservazioni specifiche

4.1. Sui considerando

4.1.1. In merito all'integrità del nucleo familiare (**12**): il trattamento congiunto delle domande d'asilo dei membri di una stessa famiglia non dovrebbe mirare solo a consentire «di non separare i membri di una stessa famiglia», ma dovrebbe avere l'obiettivo di **garantire la riunificazione** familiare delle persone richiedenti protezione internazionale, nel rispetto dei diritti autonomi di ogni richiedente e in special modo di quelli delle donne.

4.1.2. Il CESE sostiene con forza la proposta che **ogni Stato membro possa derogare ai criteri di competenza**, soprattutto per motivi umanitari (**14**).

4.1.3. Il diritto di ricorso in materia di trasferimento verso lo Stato membro competente (**16, 17**) deve essere qualificato come **sospensivo**, altrimenti si rischia di contraddirne l'obiettivo di efficacia (¹¹).

4.1.4. In applicazione della Convenzione di Ginevra, **il trattamento** dei richiedenti asilo (**18**) è previsto soltanto in «circostanze eccezionali». Tali circostanze però, contrariamente al testo proposto, non sono definite qui con precisione. Il Comitato ritiene che dovrebbe essere previsto il trattenimento di un richiedente asilo soltanto **se questi abbia presentato la domanda dopo essergli stato notificato un provvedimento di allontanamento**.

4.2. Sull'oggetto e le definizioni (capo I, articoli 1 e 2)

4.2.1. Il Comitato esprime dubbi sulla pertinenza dell'introduzione del «**rischio di fuga**» (**articolo 2, lettera l**) nella serie di definizioni, dal momento che tale concetto viene utilizzato in seguito nel testo di rifusione del regolamento al fine di determinare i casi di «trattenimento». In ogni caso, è necessario limitare i «motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge» che permettono di ipotizzare il rischio di fuga di una persona oggetto di una decisione di trasferimento, precisando che tali motivi devono essere stati giudicati da un tribunale competente nel rispetto dei diritti della difesa, in conformità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

4.3. Sui principi generali e le garanzie (capo II, articoli 3-6)

Diritto all'informazione

4.3.1. Il richiedente asilo deve venire informato **del suo diritto di impugnare una decisione di trasferimento** e **disporre di informazioni sui mezzi per farlo**, e non solo essere informato

dell'esistenza di questa possibilità (**articolo 4, paragrafo 1, lettera e**)).

4.3.2. Il Comitato ritiene che limitarsi a prevedere che le informazioni «vengono fornite per iscritto al richiedente in una lingua che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile» conferisca ai rappresentanti delle autorità un potere di valutazione quando non è possibile garantire che dispongano di competenze linguistiche sufficienti per esercitarlo (**articolo 4, paragrafo 2**). Auspica che si precisi che le informazioni debbano essere fornite in **una lingua che il richiedente riconosca di comprendere**.

Garanzie in favore dei minori

4.3.3. Se la considerazione del «prevalente interesse del minore» deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione delle procedure (**articolo 6, paragrafo 1**), è opportuno precisare espressamente che ciò è **in conformità dell'articolo 3, paragrafo 1 della Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo**, in modo tale che questa considerazione possa essere invocata giuridicamente davanti al giudice.

Parenti a carico (articolo 11, paragrafo 1)

4.3.4. Per rendere omogeneo il testo, è opportuno sostituire l'espressione «richiedente asilo» con quella di «**richiedente protezione internazionale**».

4.3.5. La necessità che il richiedente formuli per iscritto il desiderio è una richiesta tale da limitare la capacità di espressione del richiedente, il che è in contraddizione con lo spirito del testo. Sarebbe più giusto precisare che **tale domanda può essere formulata in qualsiasi forma che permetta alle autorità di registrarla (per iscritto, nel corso di un colloquio, in un questionario)**.

Sulle clausole discrezionali (capo IV, articolo 17)

4.3.6. Il Comitato approva il fatto che «l'eventuale decisione di rifiuto della richiesta [da parte dello Stato cui si presenta richiesta di presa in carico] deve essere motivata» (**articolo 17, paragrafo 2, 3° comma**), e ritiene che si dovrebbe egualmente precisare che, **in assenza di una risposta entro un limite di due mesi, lo Stato in questione diviene competente per l'esame della domanda**.

Sulle procedure di presa in carico e ripresa in carico (capo VI, articoli 20-31)

4.3.7. Il Comitato invita gli Stati membri a formulare quanto prima la richiesta di ripresa in carico (**articolo 23, paragrafo 2**) e in ogni caso entro il termine raccomandato dalla Commissione (due mesi nel caso di Eurodac e tre mesi in tutti gli altri casi).

4.3.8. La volontà di dare al richiedente l'informazione più completa e comprensibile possibile non può esaurirsi in una notifica data «in una lingua che ragionevolmente si suppone comprensibile all'interessato» (**articolo 25, paragrafo 1**). Nelle stesse condizioni che per l'articolo 4, paragrafo 2, il Comitato auspica che venga precisato che tale notifica sia fatta in **una lingua che il richiedente riconosca di comprendere**.

(¹¹) Sentenza Gebremedhin c) Francia; CEDU del 26 aprile 2007: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio europeo, 1950, articolo 3 e articolo 13, natura irreversibile del danno che può essere causato nel caso in cui si concretizzi il rischio di tortura o maltrattamenti, ricorso di *plein droit suspensif*. Paragrafi 66 e 67: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Precisare che il ricorso è **sospensivo (articolo 25, paragrafo 2 e articolo 26, paragrafo 1), come già richiesto sopra (considerando 16 e 17):**

4.3.9. Al Comitato pare contraddittorio promuovere il diritto al **ricorso** (sospensivo) per il richiedente raggiunto da una decisione di trasferimento e, al tempo stesso, prevedere che l'interessato potrebbe non essere autorizzato a rimanere sul territorio in attesa dell'esito del procedimento o della richiesta di revisione (**articolo 26, paragrafo 3 e 4**).

Bruxelles, 16 luglio 2009.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

4.3.10. Al fine di sostenere il principio che discende dalla Convenzione di Ginevra, secondo il quale nessuno Stato può **trattenere** una persona per il solo motivo che questa sia un richiedente protezione internazionale (**articolo 27, paragrafo 1**), il Comitato suggerisce di **spostare l'articolo 27, paragrafo 3 prima dell'articolo 27, paragrafo 2** in modo tale da valorizzare le soluzioni alternative al trattenimento.

4.3.11. Il Comitato apprezza che venga specificato esplicitamente che solo i minori **accompagnati** possono eventualmente essere trattenuti (**articolo 27, paragrafo 10**).