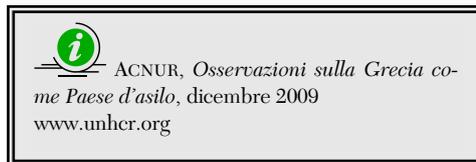


IMMIGRAZIONE E ASILO

Regolamento Dublino II e clausola di sovranità: il caso greco dinanzi all'Alto Commissariato per i rifugiati



Con le *Osservazioni sulla Grecia come Paese d'asilo* del dicembre 2009, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati esprime le proprie perplessità, già peraltro manifestate in passato (si confronti in

particolare, UNHCR, *The return to Greece of asylum-seekers with "interrupted" claims*, 9 luglio 2007; *The return of asylum-seekers to Greece under the "Dublin Regulation"*, 15 aprile 2008; *Unaccompanied minor asylum-seekers in Greece*, aprile 2008, reperibili al link www.unhcr.org), sulla conformità dell'ordinamento greco rispetto agli obblighi internazionali e europei in materia d'asilo, soffermandosi in particolare sul trasferimento in Grecia di richiedenti asilo sulla base del 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 (in GU L 50 del 25 febbraio 2003, p. 1 e ss.).

Come è noto, il cd. *sistema di Dublino* persegue lo scopo di garantire l'accesso effettivo ed equo alle procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato e, allo stesso tempo, mira a prevenire comportamenti abusivi da parte dei richiedenti asilo, fra i quali, in particolare, il fenomeno della presentazione di domande multiple da parte di uno stesso richiedente in diversi Stati membri.

Il regolamento 343/2003 istituisce uno specifico meccanismo volto ad individuare, attraverso la previsione di determinati criteri, un solo Stato competente all'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato terzo nel territorio dell'Unione europea, oltre che della Norvegia, dell'Islanda e della Svizzera.

Tale meccanismo muove dalla presunzione che gli Stati si considerino reciprocamente sicuri; presunzione sulla quale si fonda, per l'appunto, il trasferimento della responsabilità dell'esame delle domande di asilo (G. Cellamare, "In tema di limiti di carattere umanitario all'operare del Regolamento di Dublino", in *Sud in Europa* 2009, pp. 5-6).

Il livello di armonizzazione raggiunto nell'Unione europea, con riguardo ai criteri e alle procedure di riconoscimento dello *status*, è tuttavia poco elevato: gli atti adottati in materia recano infatti solo norme minime, relative, in particolare, alle procedure di asilo (Direttiva del Consiglio 2005/85/CE, del 1° dicem-

bre 2005), alla qualifica di rifugiato (Direttiva del Consiglio 2004/83/CE, del 29 aprile 2004) e alle condizioni di accoglienza (Direttiva del Consiglio 2003/9/CE, del 27 gennaio 2003). Le normative nazionali degli Stati membri in tali settori risultano ancora caratterizzate da profonda disomogeneità (si confronti in particolare la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, COM(2009)262 def. del 10 giugno 2009).

Una situazione di questo tipo determina “un’incoerenza di fondo” della disciplina europea in materia di asilo (A. Adinolfi, “Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?”, in *Rivista di diritto internazionale* 2009, p. 673 e ss.), in quanto la “credibilità di siffatto sistema dipende dall’esistenza di *standards* di protezione armonizzati tra gli Stati membri” (UNHCR, *The Return of Asylum-Seekers to Greece under the “Dublin Regulation”*, cit., par. 2).

La condizione della Grecia appare in questa prospettiva particolarmente critica: il sistema greco presenta infatti, secondo l’Alto Commissariato, una pluralità di profili problematici, relativi, in particolare, all’accesso e alla qualità della procedura d’asilo, all’inadeguatezza delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, al trattamento riservato ai minori stranieri non accompagnati, al trasferimento in Turchia, in seguito al diniego del riconoscimento dello *status*, di richiedenti asilo, cittadini di Stati terzi, sulla base dell’accordo di riammissione del 2001 (v. *Protocol of the Implementation of Article 8 of the Agreement between the Hellenic Republic and the Republic of Turkey on cooperation of the Ministry of Public Order and the Ministry of Interior of Turkey on combating crime, especially terrorism, organized crime, illicit drug trafficking and illegal immigration*, firmato l’8 novembre 2001).

Questi aspetti, oltre ad evidenziare le carenze del sistema greco relativo all’asilo, sollevano, nel caso di trasferimenti effettuati sulla base del meccanismo di Dublino, l’ulteriore profilo del rispetto, da parte degli Stati che partecipano a tale meccanismo, del principio di *non refoulement* (si confronti sul punto, in particolare, UNHCR, *Written Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case of Sharifi and others c. Italy and Greece* (Application n. 16643/09), under Art. 36, par. 2 of the ECHR, ottobre 2009).

Le preoccupazioni manifestate dall’Alto Commissariato sembrano peraltro ampiamente condivise dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa (si veda in particolare la dettagliata analisi della situazione greca contenuta in *Third party intervention in Case of Ahmed Ali and others c. Netherlands and Greece* (Application n. 26494/09), by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, under Art. 36, par. 2 of the ECHR, CommDH(2010)9, del 10 marzo 2010), oltre che da alcune organizzazioni non governative (tra i documenti più recenti, Amnesty International, *Greece: The Dublin II trap: Transfers of asylum-seekers to Greece*, del 22 marzo 2010, repe-

ribile al link www.amnesty.org; Human Rights Watch, *No Refugee: Migrants in Greece*, del 1° novembre 2009, reperibile al link www.hrw.org).

La situazione dei richiedenti asilo in Grecia emerge anche da una serie di recenti condanne della Corte europea per violazione, da parte dello Stato ellenico, dell'art. 3 della Convenzione europea sui diritti umani. Queste pronunce riguardano sia il trattamento riservato ai richiedenti asilo in territorio greco, sia il loro eventuale allontanamento, pur in presenza di un rischio reale di subire trattamenti contrari agli obblighi convenzionali nello Stato di destinazione (Corte europea dei diritti umani, *Kaja c. Grecia*, ricorso n. 32927/03, sentenza del 27 luglio 2006; *Mohd c. Grecia*, ricorso n. 11919/03, sentenza del 27 aprile 2006; *John c. Grecia*, ricorso n. 199/05, sentenza del 10 maggio 2007; *S.D. c. Grecia*, ricorso n. 63541/07, sentenza del 11 giugno 2009; *Tabesh c. Grecia*, ricorso n. 8256/07, sentenza del 26 novembre 2009). Sono inoltre numerosi i casi, attualmente pendenti, relativi al trasferimento di richiedenti asilo sulla base del regolamento 343/2003, nei quali la Corte ha disposto misure cautelari, ai sensi dell'art. 39 del suo Statuto (si confrontino, a titolo esemplificativo, *Mirzai c. Italia*, ricorso n. 55240/08; *M.A. c. Finlandia*, ricorso n. 31333/09; *Sharifi e al. c. Italia e Grecia*, cit.; *Awdesh c. Belgio*, ricorso n. 12922/09, sentenza del; *Ahmed Ali c. Paesi Bassi e Grecia*, ricorso n. 26494/09; *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09).

Le Osservazioni qui in esame si concludono con la raccomandazione, rivolta agli Stati membri, di non procedere al trasferimento di richiedenti asilo verso la Grecia, attraverso il ricorso alla deroga prevista dall'art. 3.2 del regolamento 343/2003.

L'art. 3.2, comunemente definito 'clausola di sovranità', consente agli Stati membri di esercitare il potere di esaminare una determinata richiesta d'asilo, in deroga ai criteri previsti dal regolamento, la cui applicazione comporterebbe la competenza di un diverso Stato membro.

L'Alto Commissariato prospetta in particolare l'applicazione della clausola di sovranità in tre ordini di ipotesi, che consistono nell'esistenza di "(1) a real risk of return/expulsion to a territory where there may be a risk of persecution or serious harm; (2) obstacles limiting access to asylum procedures, to a fair and effective examination of claims or to an effective remedy; and/or (3) conditions of reception, including detention, which lead to real risks of violations of Article 3 ECHR" (*Submissions by UNHCR*, rese il 15 febbraio 2010 (par. 27), relative al caso *R (on the application of Saedi) c. SSHD*, EWHC705 (Admin) United Kingdom, sentenza del 31 marzo 2010).

La medesima prospettiva, rispetto alla clausola di sovranità, appare condivisa dalla Corte europea, che, nel caso *K.R.S. c. Regno Unito*, considera l'art. 3.2 uno strumento idoneo ad assicurare agli Stati la discrezionalità di sospendere i trasferimenti qualora ritengano che lo Stato, competente ai sensi del regolamento 343/2003, non adempia ai suoi obblighi in materia di asilo (Corte europea dei diritti umani, *KRS c. Regno Unito*, ricorso n. 32733/08, sentenza del 2 dicembre 2008, p. 17). La Corte ha tuttavia dichiarato il caso di specie manifestamente mal fondato, proprio in ragione dell'esistenza di un tale meccanismo e della presunzione di conformità della

Grecia agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, nonostante la posizione dell'UNHCR (*The Return of Asylum-Seekers to Greece*, cit.) e le procedure per infrazione mosse contro il Paese ellenico, relative a presunti inadempimenti rispetto al sistema europeo di asilo (*Commissione c. Grecia*, causa C-72/06, sentenza del 19 aprile 2007; *Commissione c. Grecia*, causa C-130/08, ordinanza del 22 ottobre 2008, *Commissione c. Grecia*, causa C-220/08, ordinanza del 26 novembre 2008, nonché, da ultimo, *Parliamentary Questions, answer given by Mr Barrot on behalf of the European Commission*, 10 dicembre 2009, E-5426/2009, circa l'avvio di una nuova procedura di infrazione, per questioni connesse all'accesso alla procedura, al rispetto dei diritti fondamentali, con particolare riferimento al principio di *non refoulement* e al trattamento dei minori non accompagnati richiedenti asilo).

Ci si può chiedere tuttavia se il tenore della clausola di sovranità e le finalità sottese al suo inserimento nel regolamento 343/2003 siano tali da determinare la possibilità di sospendere in via generale il trasferimento di richiedenti asilo in un determinato Stato, in considerazione della situazione in cui versa quest'ultimo, con riguardo al rispetto degli obblighi in materia di asilo.

La disposizione di cui all'art. 3.2 del regolamento 343/2003 presenta invero caratteristiche peculiari, idonee ad incidere su una sua uniforme interpretazione: la deroga all'applicazione degli obblighi che discendono dall'applicazione del meccanismo di Dublino non è infatti soggetta ad alcuna condizione specifica, prevedendo soltanto l'eventualità, secondo il testo attualmente in vigore, che lo Stato che se ne avvalga ne dia comunicazione allo Stato altrimenti competente in base al regolamento.

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento, la Commissione evocava il ricorso a tale deroga "in base a considerazioni di tipo politico, umanitario e pratico" (cfr. *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*, COM(2001)447 def. del 26 luglio 2001, p. 11). Questa circostanza ha dato origine a prassi divergenti: in alcuni casi, il ricorso alla clausola di sovranità è motivato da ragioni essenzialmente pratiche, volte a garantire una maggiore speditezza nel rigetto di domande manifestamente infondate (si confrontino le posizioni di Germania, Olanda, Norvegia, riportate in UNHCR, *The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper*, aprile 2006, p. 31); in altri casi sono piuttosto le ragioni umanitarie a porsi a fondamento della deroga, che si applicherebbe dunque a particolari categorie di richiedenti asilo, quali gli anziani o i malati (in questa direzione, Lussemburgo e Irlanda, in UNHCR, *The Dublin II Regulation*, cit., p. 30).

Le raccomandazioni dell'UNHCR, relative alla sospensione dell'applicazione del sistema di Dublino nei confronti della Grecia, hanno tuttavia determinato qualche mutamento nell'atteggiamento degli Stati di fronte alla clausola di sovranità, che è stata così posta a fondamento, da parte di alcuni di questi, dell'interruzione, peraltro solo temporanea, di tutti i trasferimenti di richiedenti

asilo in Grecia (si confronti la posizione assunta in particolare da Norvegia – United States Department of State, *2009 Country Reports on Human Rights Practices – Norway*, 11 marzo 2010 – e Belgio – *Letter from the Minister of Migration and Asylum affairs to the Belgian (Flemish) Section of Amnesty International*, 16 luglio 2009). Riscontri si sono avuti nella giurisprudenza interna, soprattutto in sede cautelare (Consiglio di Stato italiano, Sez. VI, Ord. Sosp. del 26 giugno 2009, n. 666/09, 667/09, 668/09 e 3293/2009.; T.A.R. Lazio, Reg. Ord. Sosp. Ordinanza del 15 luglio 2009, n. 03428/2009; *Bundesverfassungsgericht*, decisione dell'8 settembre 2009, 2 BvQ 56/09 (Germania); *Tribunal Administrative de Paris*, decisione n. 0912502/9-1 del 31 luglio 2009 e decisione n. 0915828/9-1 del 5 ottobre 2009). Nel merito, una parte della giurisprudenza tende a fondare il ricorso alla clausola di sovranità sulla generale gravità della situazione dei richiedenti asilo in Grecia, anche in considerazione della posizione espressa dall'UNHCR (si veda, in particolare, T.A.R. Puglia, sentenza del 24 giugno 2008, n. 1870; *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main*, sentenza dell'8 luglio 2009, 7 K 4376/07 F.A.; T.A.R. Lazio, sentenza del 16 febbraio 2010, n. 2249).

A fronte di questi orientamenti, si contrappone tuttavia una visione più restrittiva dell'ambito di applicazione di tale disposizione. Significativo al riguardo è il recente caso *R (on the application of Saeedi) c. SSHD*, in cui si afferma che il ricorso alla deroga prevista dall'art. 3.2 presuppone un'analisi condotta caso per caso, sulla base della considerazione per cui “there is nothing in the Dublin Regulation which requires the Secretary of State to use the Article 3(2) discretion to examine the substantive rights of others simply because aspects of the Common European Asylum System which apply to the receiving State, in this case Greece, are not fully observed” (*High Court (England and Wales)*, sentenza del 31 marzo 2010, cit.; in una prospettiva simile, Irish High Court, *Mirza c. Refugee Applications Commissioner*, sentenza del 21 ottobre 2009; e, da ultimo, *Conseil d'Etat, Section du Contentieux*, sentenza del 20 maggio 2010, n. 339478 (Francia)).

Un ricorso alla clausola di sovranità, al fine di sospendere in via generale il trasferimento di richiedenti asilo verso un determinato Stato membro, in considerazione di un'inadeguata attuazione degli obblighi in materia di diritti fondamentali, non appare peraltro del tutto in linea neppure con la nuova proposta, predisposta dalla Commissione UE, di rifusione del regolamento 343/2003 (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, COM(2008)820 def., del 3 dicembre 2008). Il testo della proposta considera infatti le due ipotesi come fattispecie distinte: la clausola di sovranità è stata mantenuta ed inserita, insieme alla clausola umanitaria, in un apposito capitolo dedicato alle clausole discrezionali, che chiarisce i presupposti e le circostanze per la loro applicazione. La disposizione proposta all'art. 31 prevede invece espressamente l'ipotesi, su iniziativa di uno Stato o della Commissione, di sospensione tempo-

Diritti umani e diritto internazionale

ranea del trasferimento di richiedenti in un determinato Stato membro, a motivo del timore che la situazione in cui versa quest'ultimo non risulti conforme agli standard europei di tutela. Tale valutazione deve essere compiuta alla luce della Convenzione europea sui diritti umani e della Convenzione di Ginevra dei rifugiati del 1951, che continua a porsi come "pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati" (Corte di giustizia dell'Unione europea, *Abdulla*, cause C-175/08, C-176/08, C-177/08, C-179/08, sentenza del 2 marzo 2010, par. 52).

Maura Marchegiani