

Consolidare il CEAS: approcci innovativi dopo il Programma di Stoccolma?

Raccomandazioni dell'UNHCR per la Presidenza italiana dell'Unione europea luglio – dicembre 2014



UNHCR/F.Malavolta/febbraio 2014

Augusta, Italia – Un operatore dell'UNHCR sulla banchina del porto, mentre osserva l'arrivo di una nave che trasporta 1.123 persone soccorse al largo delle coste di Lampedusa.

L'Italia assume la Presidenza dell'Unione europea (UE) nel momento in cui sta per terminare il programma di Stoccolma 2009-2014 e il Consiglio dell'UE sta per adottare le proprie **linee guida strategiche sulle direzioni e le priorità future relative al settore della libertà, sicurezza e giustizia, che comprende anche l'asilo.**

Molto è stato fatto negli ultimi 15 anni, da Tampere in avanti, e più precisamente nel quadro del programma di Stoccolma, con l'**adozione degli strumenti in materia di asilo della seconda fase.** Tuttavia, ci sono ancora molte sfide da affrontare per raggiungere un Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS), che offra "uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessiti di protezione internazionale", nel pieno rispetto della Convenzione del 1951 e in particolare del principio di non-refoulement, oltre che del diritto di asilo sancito dagli articoli 18 e 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

Tra le tante sfide che l'UE sta attualmente affrontando va annoverato il continuo arrivo di persone bisognose di protezione internazionale, che insieme ad altri migranti intraprendono pericolosi viaggi in mare. L'aumento degli arrivi via mare, in particolare di siriani, è proseguito senza sosta nella prima parte del 2014, segnando un incremento pari a otto volte il numero di arrivi in Italia rispetto allo stesso periodo nel 2013; le isole greche, a loro volta, hanno visto approdare sulle proprie coste un cospicuo numero di persone. Anche altri paesi hanno dovuto affrontare un notevole incremento del numero di richiedenti asilo siriani. Questo aumento degli arrivi ha comportato sfide significative, che comprendono tra le altre cose frequenti e costose operazioni di ricerca e soccorso. Anche le capacità di accoglienza e di screening degli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo sono state messe a dura prova e hanno richiesto l'attenzione sia degli Stati costieri che di quelli non costieri.

Il tema della solidarietà e della condivisione delle responsabilità all'interno dell'UE richiede urgentemente un ulteriore impegno per riuscire a raggiungere un accordo sulle modalità più efficaci di procedere. Le discussioni e i processi in corso sotto l'egida della Commissione europea e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) offrono alla Presidenza italiana e agli Stati membri l'opportunità di concordare strategie funzionali, onnicomprensive e di buoni principi per favorire l'attuazione del CEAS e degli altri ambiti di azione dell'UE che interessano i rifugiati e altre persone bisognose di protezione internazionale.

La Presidenza italiana sovrintenderà pertanto alla necessaria discussione sui **passi in avanti da intraprendere in materia di protezione nell'UE**, tenendo conto sia dei progressi realizzati che delle nuove sfide da affrontare negli ambiti della **solidarietà e della condivisione delle responsabilità, di una gestione delle frontiere attenta alla protezione, del meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, oltre che del soccorso in mare.**

1. Accesso al territorio e procedure di asilo; solidarietà e condivisione delle responsabilità

Le sfide in materia di protezione alle frontiere esterne dell'UE richiedono risposte onnicomprensive da parte dell'intera UE

Gli ultimi due mesi del 2013 e l'inizio del 2014 hanno drammaticamente messo in luce la portata delle sfide che alcuni Stati membri si trovano ad affrontare nel gestire le frontiere e i flussi migratori misti in un modo rispettoso dei diritti fondamentali. Centinaia di persone hanno perso la vita in due tragici incidenti che hanno avuto ampia eco nei media e che hanno coinvolto due imbarcazioni affondate vicino alle coste italiane e maltesi. Migliaia di persone hanno sofferto o perso la vita a causa di carrette del mare che hanno fallito nell'impresa di raggiungere l'Europa, a volte nonostante gli sforzi compiuti dalla guardia costiera e da altri comandanti di navi per trarle in salvo. Molte altre persone – comprese persone bisognose di protezione internazionale - cercano di entrare negli Stati membri via terra o per via aerea, spesso in modo pericoloso. I sistemi per controllare gli ingressi, tra cui diversi dispositivi giuridici, politici e operativi proposti dall'UE, sono diventati molto sofisticati e ampiamente finanziati, e la loro effettiva portata si estende ben al di là dei confini fisici degli Stati membri, senza alterare però le loro responsabilità internazionali.

Si tratta di uno sviluppo positivo, che dimostra come sia cresciuta la consapevolezza degli obblighi di legge derivanti dai principi in materia di asilo e da altri diritti fondamentali che devono essere rispettati alle frontiere e nel contesto della gestione dell'immigrazione. Le norme a livello europeo e internazionale sono chiare: le persone che potrebbero aver necessità di protezione devono avere accesso al territorio e alle procedure attraverso cui le loro domande d'asilo possano essere esaminate.¹ Tuttavia, alle frontiere o in altre situazioni in cui gli Stati membri esercitano la loro giurisdizione si continuano a registrare restrizioni all'ingresso e il mancato conferimento delle persone bisognose di protezione internazionale alle autorità competenti. Inoltre accade che cittadini stranieri vengano forzatamente espulsi dagli Stati membri, anche sulla base di "procedure accelerate" disposte da accordi di riammissione che prevedono l'allontanamento delle persone fermate in prossimità di un confine, anche nei casi in cui esse avrebbero potuto presentare domanda di asilo.

L'UNHCR accoglie con favore l'iniziativa del governo italiano di lanciare l'operazione Mare Nostrum in seguito alla tragedia avvenuta al largo delle coste di Lampedusa nell'ottobre 2013. Da allora sono state salvate più di 50.000 vite umane.

L'UNHCR lavora a stretto contatto con gli Stati membri, così come con Frontex, anche per favorire l'attuazione degli obblighi e delle strategie derivanti dai diritti fondamentali,² con l'obiettivo di fornire la propria assistenza attraverso formazione, strumenti specifici di lavoro, informazioni e altri servizi che possono contribuire a migliorare l'accesso alla protezione nel contesto della gestione delle frontiere. Ulteriori misure comunitarie adottate nel quadro della Presidenza greca offrono l'opportunità di rafforzare il rispetto del principio di *non-refoulement*, come ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo,³ in particolare il Regolamento recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex.⁴ Il lavoro della Task Force sul Mediterraneo e la relativa Comunicazione della Commissione,⁵ fanno riferimento non solo alla necessità di rafforzare la

¹ *Hirsi Jamaa e altri c. Italy*, Ricorso n. 27765/09, Consiglio d'Europa: Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 23 febbraio 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>.

² Unione europea, *Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, GU L 304 del 22/11/2011, <http://www.refworld.org/docid/533d212c4.html> (in inglese)

³ *Hirsi Jamaa e altri c. Italy*, op. cit.

⁴ Per la proposta iniziale, si veda Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, COM/2013/0197 finale, 12 aprile 2013 <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0197&from=EN>

⁵ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul lavoro della Task Force sul Mediterraneo*, COM/2013/869, 4 dicembre 2013, <http://www.refworld.org/docid/52aebdff4.html>

sorveglianza marittima, ma anche a quella di concentrarsi sulla protezione e sul salvataggio di vite umane.

Nel contesto della sua Iniziativa del Mediterraneo Centrale l'UNHCR ha emesso raccomandazioni rivolte alla Task Force e alle altre parti interessate,⁶ richiedendo la creazione meccanismi di profiling e di rinvio che potrebbero aiutare gli Stati a individuare rapidamente tra le persone soccorse in mare quelle che sono potenzialmente bisognose di protezione internazionale e facilitare la ricerca di soluzioni, per esempio attraverso il loro trasferimento o altre modalità concordate. Per affrontare questa situazione in particolare il progetto pilota dell'UE volto a supportare l'esame delle domande d'asilo, sotto il coordinamento dell'EASO, potrebbe concentrarsi su questo aspetto. L'UNHCR è pronto a lavorare in questo senso, di concerto con gli Stati membri e l'EASO, concentrandosi in particolare sugli sbarchi, l'accoglienza e l'individuazione di soluzioni durature.

Un altro mezzo per garantire un accesso sicuro alla protezione è il rafforzamento della solidarietà e della condivisione delle responsabilità all'interno dell'UE, per esempio prevedendo un utilizzo più efficiente dei criteri familiari, delle clausole sulle persone non autosufficienti e delle clausole discrezionali ai sensi del Regolamento di Dublino (*recast*), così come attraverso il reinsediamento, i trasferimenti all'interno dell'UE, il ricongiungimento familiare agevolato, ingressi umanitari sponsorizzati da privati, visti umanitari, e schemi di migrazione per lavoro attenti alle condizioni dei rifugiati. L'UNHCR ha inoltre evidenziato la necessità di una maggiore collaborazione con gli Stati del Nord Africa e quelli più lontani, anche per quanto riguarda la protezione e il rafforzamento delle loro capacità istituzionali. Ciò potrebbe costituire la base per un approccio regionale più globale alla gestione delle migrazioni e alla protezione dei rifugiati nel Mediterraneo, nell'interesse dell'UE e dei suoi vicini.

⁶ UNHCR, *Proposta per un'Iniziativa del Mediterraneo Centrale: solidarietà dell'UE per il soccorso in mare, la protezione e risposte*, ottobre 2013, consultabile (in inglese) all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/52c172f84.html>.

<http://www.unhcr.org/531990199.pdf>

Unione europea, *Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, GU L 304 del 22/11/2011, <http://www.refworld.org/docid/533d212c4.html> (in inglese).

Raccomandazioni:

L'UNHCR incoraggia l'Italia, nel suo ruolo di Presidenza del Consiglio, a intraprendere in sede di Consiglio le adeguate discussioni in materia di controlli delle frontiere, di condivisione delle responsabilità e di politiche a livello di UE, affinché tali misure prestino attenzione all'accesso al territorio e alla protezione di coloro che cercano asilo e rafforzino la solidarietà tra gli Stati membri dell'UE, con i paesi di transito e con quelli di primo asilo. I seguenti aspetti richiedono particolare attenzione:

- Vegliare sulla corretta attuazione del Regolamento sulla sorveglianza delle frontiere di mare coordinata da Frontex per garantire il rispetto del principio di non-refoulement, il soccorso in mare e lo sbarco in condizione di sicurezza, anche per i richiedenti asilo;
- Coordinare il follow-up e l'attuazione di un piano d'azione a partire dalla Comunicazione sui lavori della Task Force per il Mediterraneo, in relazione all'asilo e alla garanzia di protezione per coloro che ne fanno richiesta;
- Considerare la partecipazione alla Task Force per il Mediterraneo da parte di organizzazioni internazionali e attori della società civile impegnati in questo campo;
- Garantire che la gestione delle frontiere venga condotta con un'attenzione alla protezione e nel rispetto dei diritti fondamentali;
- Sostenere i paesi terzi nel consolidamento dei propri sistemi di asilo.

2. Offrire protezione in Europa ai rifugiati siriani

La crisi siriana sta conoscendo il suo momento più drammatico fino ad oggi: il numero di **rifugiati siriani** fuggiti in Libano, Turchia, Giordania, Iraq ed Egitto che ha superato quota 2,8 milioni nel maggio del 2014, e si stima che vi siano circa 6,5 milioni di sfollati all'interno della Siria. L'UNHCR continua a riconoscere gli sforzi degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE, in particolare nel fornire un aiuto così disperatamente necessario ai paesi della regione che ospitano la stragrande maggioranza dei rifugiati. L'Agenzia accoglie con favore le azioni di molti Stati membri volte a offrire ai siriani protezione, ammissioni umanitarie e posti per il reinsediamento. Migliaia di vite sono state salvate in questo modo, oltre che con il contributo dei paesi della regione in cui si trova la Siria, paesi che continuano a chiedere sostegno internazionale, dal momento che lasciano entrare e accolgono nel proprio territorio un elevato numero di rifugiati.

L'UNHCR ha inoltre accolto con favore il fatto che la maggior parte degli Stati membri dell'UE si siano astenuti dal praticare il ritorno forzato verso i paesi della regione delle persone in fuga dal conflitto, compresi i palestinesi provenienti dalla Siria, gesto che dimostra un impegno concreto di solidarietà nei confronti di questi paesi. Rimangono, tuttavia, dei settori in cui l'Europa può, e deve, rafforzare la sua risposta in termini di protezione. L'arrivo alle frontiere dei Paesi Membri di richiedenti asilo provenienti dalla Siria e la loro presenza sul loro territorio chiama in causa la loro responsabilità congiunta. **L'UNHCR ribadisce quanto espresso nella sua posizione** dell'ottobre 2013, in cui ha affermato che la grande maggioranza dei siriani in fuga dal conflitto sono rifugiati.⁷ L'UNHCR ha anche

⁷ UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II*, 22 ottobre 2013, <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>

evidenziato la situazione precaria dei palestinesi provenienti dalla Siria e dei rifugiati di altre nazionalità che dopo aver vissuto in quel paese che sono fuggiti altrove in cerca di protezione.⁸

L'UNHCR ribadisce la necessità di rispettare i diritti di tutti coloro che cercano asilo nell'UE e di accordare loro un trattamento in linea con i requisiti stabiliti dalla **Direttiva sulle condizioni di accoglienza**, in attesa di una decisione sulle loro istanze. Inoltre, nel caso in cui dovesse aumentare il numero di siriani che cercano protezione negli Stati membri, è necessario migliorare la pianificazione delle emergenze, sia a livello nazionale che comunitario, anche mediante il supporto dell'EASO.

L'UNHCR ha accolto con favore l'impegno attivo degli Stati e delle istituzioni europee per quanto riguarda **le ammissioni umanitarie e il reinsediamento** dei siriani nel corso del 2013.⁹ Si stanno ora cercando altri posti, per permettere il reinsediamento o l'ammissione di un totale di 30.000 siriani entro la fine del 2014; restano poi da individuare altri 100.000 posti per il biennio 2015-16. Si invitano inoltre gli Stati membri a esplorare altre possibilità per facilitare l'ingresso dei siriani e dei palestinesi provenienti dalla Siria che cercano sicurezza nell'Unione, e in particolare di coloro che desiderano raggiungere i loro parenti in Europa, attraverso il ricongiungimento familiare, sponsorizzazioni private o altri strumenti, come visti per motivi di studio e di lavoro.

Raccomandazioni:

L'UNHCR esorta la Presidenza italiana a prestare particolare attenzione alla situazione dei siriani e in particolare a garantire:

- *Ammissione nel territorio a tutti coloro che provengono dalla Siria in cerca di protezione negli Stati membri e accesso a procedure di asilo eque ed efficaci e ad adeguate condizioni di accoglienza ai richiedenti asilo;*
- *Una moratoria sui ritorni dei rifugiati o richiedenti asilo in Siria e nei paesi confinanti con la Siria;*
- *Protezione e rispetto dei diritti ai cittadini siriani, in conformità con le norme internazionali e comunitarie;*
- *L'individuazione di posti per il reinsediamento e l'offerta ai rifugiati siriani di ammissioni umanitarie, ricongiungimenti familiari agevolati e altre forme di ammissione;*
- *La prosecuzione del generoso sostegno finanziario alle attività umanitarie e di sviluppo in Siria e nei paesi della regione.*

⁸ *Ibid*, sezioni 9 e 10, p. 6.

⁹ Si veda UNHCR, *Finding solutions for Syrian refugees: resettlement, humanitarian admission and family reunification*, 18 ottobre 2013, <http://www.unhcr.org/5249282c6.pdf>

3. Incrementare la flessibilità e la reattività dei sistemi di asilo nell'UE

Necessità di una maggiore prevedibilità nei piani di emergenza per garantire che il CEAS sia in grado di rispondere alle pressioni

Negli ultimi anni i sistemi di asilo di alcuni Stati membri hanno subito una notevole pressione, in termini di risorse e sostegno pubblico. In alcuni Stati membri, le lacune sono evidenti; mentre in altri casi i sistemi nazionali sono stati messi pesantemente alla prova in seguito all'aumento degli arrivi di siriani o di altri gruppi di richiedenti asilo. Queste situazioni sono state monitorate a livello comunitario, anche da parte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento, e l'EASO e/o gli Stati membri hanno fornito supporto per affrontare esigenze particolari.

Tuttavia devono essere rafforzati i **meccanismi per pianificare e preparare le risposte alle emergenze. Un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione in caso di crisi**, applicabile alle domande di asilo presentate a partire dal 1 gennaio 2014, è entrato in vigore con il Regolamento di Dublino (*recast*);¹⁰ tale meccanismo prevede la redazione di un piano d'azione per la prevenzione e la gestione delle crisi volto ad assistere gli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni.

La Direttiva sulla protezione temporanea,¹¹ in vigore dal 2001, prevede una risposta concertata dell'UE in caso di "afflusso massiccio".

L'UNHCR ritiene che nell'UE **siano necessarie una maggiore flessibilità e una più rapida capacità di risposta per affrontare le sfide in materia di protezione su vasta scala nel momento in cui queste si presentino o appaiano imminenti**. In molti casi i movimenti di rifugiati, per loro natura, iniziano o aumentano in modo drammatico in seguito a sviluppi improvvisi e imprevedibili, connessi a conflitti in rapida evoluzione o a situazioni di violenza generalizzata in regioni instabili. Eventi del genere possono portare - e così di fatto è avvenuto - a un aumento degli arrivi alle frontiere, così come a richieste di asilo *sur place* e all'arrivo in Europa di un elevato numero di rifugiati. Simili situazioni richiedono programmi su misura, pianificati e attuati in modo e programmato e collaborativo. **Tali risposte devono riguardare tutta una serie di aspetti: dalla gestione delle frontiere, a screening precoci, dall'accesso facilitato ai sistemi di asilo e accoglienza, alla registrazione e all'esame delle domande, fino a soluzioni per coloro che hanno bisogno di protezione, ed esiti chiari per gli altri**. È opportuno valutare se e come gli strumenti disponibili possano essere utilizzati in un modo più efficace, così come la possibilità di sviluppare nuovi strumenti, come ad esempio squadre mobili di protezione, per consentire all'UE e agli Stati membri di rispondere a tali situazioni in un modo più rapido e completo. A questo riguardo l'UNHCR è pronto a fornire il proprio supporto.

Si auspica che le misure rifuse incoraggino nel loro complesso gli Stati che partecipano al sistema di Dublino a continuare ad impegnarsi nel mantenere e nel rafforzare gli standard in tutta Europa. Ciò può contribuire a realizzare il presupposto sottostante l'intero sistema di Dublino, ovvero che in tutti gli Stati

¹⁰ Il Regolamento (*recast*) si applica anche alle domande presentate prima di tale data per le quali le richieste di "presa" o "ripresa in carico" siano state presentate dopo il 1 gennaio 2014.

¹¹ Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, GU L 212 del 07/08/2001.

partecipanti operino sistemi di asilo equi ed efficaci e che vengano rispettati i diritti dei richiedenti asilo. Ciò è nell'interesse di tutte le parti coinvolte, compresi gli Stati e i richiedenti asilo.

L'UNHCR ritiene inoltre che tra gli ambiti in cui sono possibili ulteriori miglioramenti vi siano il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo e un quadro normativo per il trasferimento della protezione da uno Stato all'altro. Queste misure potrebbero contribuire ad alleviare le particolari pressioni subite da alcuni Stati membri che riconoscono la protezione a un numero elevato di richiedenti, in quanto i beneficiari di protezione internazionale avrebbero la possibilità di spostarsi da uno Stato membro all'altro e di stabilire la loro residenza in altri Stati membri, a condizione che soddisfino determinanti requisiti pertinenti.

Raccomandazioni:

L'UNHCR incoraggia l'Italia affinché aiuti gli Stati membri nell'intraprendere un'adeguata pianificazione nazionale di emergenza nel caso di numeri significativi di richiedenti asilo, e per garantire un coordinamento e una preparazione più efficaci su base collettiva a livello di UE. Ciò potrebbe avvenire in connessione con le discussioni sul rafforzamento della solidarietà e la condivisione delle responsabilità all'interno dell'Unione, laddove fosse ritenuto opportuno.

4. Attuazione della legislazione europea in materia di asilo: realizzare sistemi di asilo equi ed efficaci

L'attuazione degli strumenti rifusi è un'opportunità per garantire il rispetto delle norme comuni in modo più coerente

I progressi verso l'attuazione della legislazione europea in materia di asilo (con relative rifusioni) sono in atto, con il recepimento da parte di molti Stati membri della Direttiva sulle qualifiche (*recast*);¹² mentre è in corso anche il processo di revisione per far recepire le rifusioni delle Direttive sulle procedure di asilo¹³ e sull'accoglienza¹⁴ nel diritto nazionale. Sarà necessario ancora molto lavoro, anche a livello comunitario, al fine di garantire che le disposizioni rifuse siano pienamente applicate in modo coerente in tutta l'Unione. La Commissione sta agevolando lo scambio fra gli Stati di informazioni sul recepimento e l'attuazione di tali norme, attraverso Comitati di contatto, coinvolgendo - laddove opportuno - l'UNHCR e le altre parti interessate. Un recepimento efficace e preciso delle Direttive rifuse richiederà tra l'altro che gli Stati membri mettano in atto meccanismi per individuare e risolvere i bisogni delle persone vulnerabili, per designare i tutori per i minori non accompagnati e per garantire un adeguato sostegno psicosociale.

Durante la Presidenza italiana va dedicata **la necessaria attenzione all'applicazione armonizzata e corretta della rifusione del Regolamento di Dublino**. I criteri di responsabilità sono stati rivisti in modo sostanziale, anche in

¹² Unione europea, *Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*, GU L 337 del 20/12/2011.

¹³ Unione europea, *Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, GU L 180 del 29/06/2013.

¹⁴ Unione europea, *Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, GU L 180 del 29/06/2013.

relazione ai minori non accompagnati, ai bambini e alle famiglie, ivi comprese le famiglie allargate. La misura in cui queste revisioni cambieranno la pratica costituirà un test cruciale dell'efficacia del Regolamento (recast), dato che i criteri familiari erano relativamente sotto-utilizzati in passato, nonostante la loro posizione apicale nella gerarchia di Dublino. **I criteri discrezionali sono stati riformulati, fornendo agli Stati membri gli strumenti per utilizzarli in modo più flessibile nel caso di particolari esigenze umanitarie o altre situazioni eccezionali.** Le modifiche agli accordi procedurali a norma del Regolamento di Dublino – che riguardano tra l'altro i requisiti per fornire informazioni e per condurre un'intervista affrontando le questioni di Dublino, così come le norme in materia di effetto sospensivo del ricorso - dovrebbero portare a una maggiore chiarezza e al miglioramento della raccolta di informazioni sui richiedenti.

Diverse fonti indicano che in alcuni Stati membri si continua a far ricorso alla **detenzione** dei richiedenti asilo, anche nei confronti dei siriani. L'UNHCR è stato testimone dell'impatto umano devastante della detenzione sui rifugiati, minori e famiglie compresi, in seguito alle loro esperienze spesso traumatiche di persecuzione e di fuga. Nel mese di luglio 2014, nell'ambito del 60° incontro del Comitato permanente (*Standing Committee*) dell'UNHCR, l'Agenzia lancerà una strategia globale – *Al di là della detenzione* – per supportare i governi nel porre fine alla ricorrente pratica della detenzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. L'UNHCR ricorda che la Direttiva sulle condizioni di accoglienza rifiuta prevede l'uso della detenzione solo nel caso in cui non possano essere efficacemente applicate misure meno coercitive – di modo che la detenzione risulti una misura cui ricorrere esclusivamente in ultima istanza. Laddove si faccia ricorso alla detenzione, sono essenziali una rassegna periodica della legittimità della detenzione, il rispetto di condizioni adeguate e la garanzia di una supervisione giudiziaria. L'UNHCR sottolinea inoltre la necessità che la detenzione sia proporzionata e necessaria,¹⁵ in linea con il diritto internazionale, e invoca l'uso di alternative alla detenzione. L'UNHCR conferma la sua disponibilità a lavorare insieme ai governi su questo tema e attende con interesse lo studio dell'European Migration Network sull'uso della detenzione e di alternative alla detenzione in contesto migratorio.

Raccomandazioni:

In collaborazione con la Commissione e l'EASO, l'UNHCR invita la Presidenza italiana a mantenere la sorveglianza a livello di Consiglio sul recepimento e sul processo di attuazione in corso. La priorità dovrebbe essere accordata a:

- *Confronti tecnici e di altra natura, come richiesto, su strumenti e procedure per assistere gli Stati membri nel processo di recepimento, al fine di realizzare un vero approccio comune alle domande d'asilo, al loro esame, agli standard relativi agli status e all'accoglienza, andando inoltre a colmare le persistenti lacune sulle condizioni di accoglienza in alcuni Stati membri. Casi simili con procedure analoghe = MEDESIMO esito, compreso uno status uniforme in base alla Direttiva qualifiche;*
- *Valutare l'impatto e ogni tendenza pertinente nell'applicazione del nuovo regolamento Dublino e della Direttiva qualifiche rifiuti, nei loro primi mesi di operatività a livello nazionale;*

¹⁵ Si veda UNHCR, *Linee Guida sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione*, 2012, http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53ad55e30b80ee01b0003769/Linee_Guid_Detenzione.pdf.

- *Tenere sotto osservazione il ricorso alla detenzione al fine di garantire che avvenga in conformità con il diritto internazionale e la Direttiva europea sull'accoglienza; monitorare altresì la presa in esame, l'espansione e l'attuazione di misure alternative alla detenzione;*
- *Stabilire meccanismi efficaci per assicurare l'individuazione delle esigenze specifiche di richiedenti asilo e rifugiati e una pronta risposta alle stesse.*

5. Eliminare l'apolidia

Nel settembre del 2014 l'UNHCR lancerà una campagna globale per l'eliminazione dell'apolidia entro dieci anni. Questo obiettivo è certamente raggiungibile all'interno dell'UE, dove l'apolidia continua a destare preoccupazione nei paesi baltici, ma è diffusa anche tra le popolazioni migranti in tutta l'Unione. Nel settembre del 2012 l'UE si è impegnata affinché gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto (Cipro, Estonia, Malta e Polonia) aderiscano alla Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi, e prendano in considerazione l'ipotesi di aderire alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia. L'*acquis* comunitario riconosce, in una certa misura, la necessità di una tutela giuridica degli apolidi, in quanto rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva qualifiche. Ma non tutti gli apolidi hanno bisogno di protezione internazionale. Gli Stati dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire che tutti gli apolidi nell'UE godano dei diritti fondamentali. Gli Stati membri dovrebbero rafforzare i meccanismi di identificazione e migliorare la protezione delle persone apolidi sulla base della Convenzione del 1954, qualora gli interessati non rientrino nel campo di applicazione della Direttiva qualifiche; promuovere le riforme giuridiche volte a prevenire l'apolidia (in particolare per chi nasce in Europa); e ridurre l'apolidia facilitando l'acquisizione della cittadinanza da parte di persone apolidi negli Stati membri. L'UNHCR chiede alla Presidenza italiana di impegnarsi affinché l'adesione alle due Convenzioni in materia di apolidia sia considerata una priorità.

Raccomandazioni:

L'UNHCR incoraggia l'Italia a sostenere e promuovere l'adesione alla Convenzione del 1954 e alla Convenzione del 1961 da parte degli Stati membri che ancora non l'hanno fatto; e a sostenere e promuovere l'adozione da parte degli Stati membri di misure aggiuntive per la tutela delle persone apolidi nell'UE.

6. Combattere la tratta di esseri umani

Le vittime della tratta di esseri umani possono avere bisogno di protezione internazionale in quanto rifugiati, o in quanto persone a rischio di gravi danni che necessitano di protezione sussidiaria. Ciò richiede che le autorità di frontiera e gli organi responsabili di far rispettare il diritto penale abbiano le conoscenze necessarie per identificare le vittime di tratta e conferirle alle autorità d'asilo, ove necessario. Le autorità devono inoltre essere a conoscenza dei rischi specifici e delle esigenze di protezione delle vittime di tratta, tra cui in particolare i minori non accompagnati, e prendersene carico in conformità con le disposizioni in materia di asilo e la Direttiva sulla tratta. L'UNHCR ribadisce che l'approccio alle vittime di tratta deve basarsi sui diritti fondamentali in modo da ovviare alla frammentazione dei loro diritti tra i diversi settori politici.

Lo studio dell'European Migration Network (EMN)¹⁶ commissionato dalla Comunità europea sull'identificazione delle vittime di tratta nell'ambito delle procedure di ritorno internazionale forzato ha evidenziato una presenza non irrilevante di vittime di tratta nei sistemi di asilo dell'UE. Lo studio individua anche alcune lacune nell'applicazione dell'*acquis* comunitario. L'UNHCR chiede pertanto alla Presidenza italiana dell'UE, alla Comunità europea e all'EASO di approfittare del rapporto appena realizzato dall'EMN per migliorare la protezione delle vittime di tratta nei sistemi di asilo e adottare misure finalizzate a prevenire la tratta di esseri umani.

Infine, l'UNHCR prende atto delle iniziative che sono state intraprese per affrontare il complesso problema della tratta e del traffico in Africa Orientale e nel Corno d'Africa, anche attraverso i dialoghi lanciati dall'Unione africana attualmente in corso. L'UNHCR incoraggia gli Stati membri a continuare in questa direzione e a fornire alle vittime di tratta una protezione efficace.

Raccomandazioni:

L'UNHCR esorta l'Italia a sostenere un approccio olistico e basato sui diritti fondamentali nei confronti delle vittime di tratta e di sviluppare quanto emerso dal rapporto dell'EMN sotto gli auspici della Commissione europea al fine di migliorare la protezione delle vittime di tratta nel sistema di asilo.

- *L'UNHCR chiede inoltre l'adozione di misure volte a garantire che vengano stabiliti meccanismi di coordinamento e di rinvio tra i sistemi di protezione per le vittime di tratta e quelli destinati alla protezione internazionale.*

7. L'asilo nell'area di libertà, sicurezza e giustizia a partire dal 2014

Le Linee guida strategiche recentemente adottate dettano l'agenda degli affari interni per i prossimi 5 anni

Il 2014 è un momento chiave per la definizione del futuro corso del CEAS nel contesto della più ampia area di libertà, sicurezza e giustizia. Dopo l'adozione nel 2009 del programma di Stoccolma, sono accadute diverse cose: è entrato in vigore il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'intenso processo legislativo in materia di asilo è giunto a compimento e l'EASO è diventato pienamente operativo. L'UNHCR ha contribuito al dibattito sul futuro delle politiche degli affari interni esprimendosi sulle priorità dell'UE nell'immediato e più a lungo termine.

L'UNHCR sottolinea l'importanza di richiamare alcuni principi essenziali, come **l'impegno dell'Unione per una politica comune in materia di asilo che rifletta la piena e completa applicazione della Convenzione del 1951 e degli altri trattati pertinenti, tra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Carta europea dei diritti fondamentali.**

L'UNHCR ribadisce la propria disponibilità a offrire il suo sostegno e a contribuire attivamente a un ulteriore dibattito su questi temi e sulle modalità per realizzare l'interesse dell'UE e dei suoi cittadini nell'ambito di un solido quadro giuridico che rifletta il diritto internazionale e che agevoli gli sforzi degli altri Stati per proteggere i rifugiati all'interno del sistema globale di protezione internazionale.

24 giugno 2014

¹⁶ Si veda lo studio dell'European Migration Network sull'identificazione delle vittime di tratta nell'ambito delle procedure di ritorno internazionale forzato: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emnstudies/emn_synthesis_identification_victims_trafficking_final_13march2014.pdf