

Informando il Dibattito sull'Asilo

Elsbeth Guild, Sergio Carrera e Alejandro Eggenschwiler

Molti ambiti della politica europea saranno oggetto di un dibattito critico nella campagna elettorale in vista delle elezioni del Parlamento Europeo del 4-7 giugno 2009. Nonostante i temi specifici, e l'importanza che sarà loro attribuita, varieranno sostanzialmente da uno Stato membro all'altro, le materie riguardanti l'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia che sono diventate diritto e politiche dell'UE negli ultimi dieci anni meritano un'analisi informata e coerente. Esse, infatti, toccano nella sostanza il diritto di ogni individuo alla libertà e alla sicurezza in un'Europa allargata.



Questo Background Briefing verte sulla politica europea di asilo. Dopo aver delineato lo stato attuale della materia e gli sviluppi legislativi attesi nel prossimo futuro, il documento descrive i principali difetti e problematiche legati a questa politica. La sezione conclusiva evidenzia le sfide più importanti in quest'ambito e avanza delle raccomandazioni per i prossimi cinque anni.



Questo Background Briefing appartiene ad una serie di quattro documenti dedicati, rispettivamente, ai temi dell'immigrazione, dell'asilo, del controllo delle frontiere e della protezione dei dati personali, elaborati nell'ambito del progetto intitolato "Informando il Dibattito sull'Immigrazione in Preparazione per le Elezioni del Parlamento Europeo del 4-7 giugno 2009", finanziato dal Barrow Cadbury Trust, una fondazione indipendente dedita al finanziamento e alla promozione di iniziative per la giustizia sociale (per ulteriori informazioni, si visiti il sito <http://www.bctrust.org.uk>). L'obiettivo dei Background Briefings è quello di informare il dibattito su queste controverse, e spesso tecniche, tematiche per i partiti politici, mentre si preparano per le elezioni e si rivolgono agli elettori.

Elsbeth Guild è Professore al Centro di Diritto dell'Immigrazione dell'Università Radboud di Nimega (Paesi Bassi) e Senior Research Fellow nella Sezione Giustizia e Affari Interni del CEPS. Sergio Carrera è Research Fellow e Capo della Sezione Giustizia e Affari Interni del CEPS. Alejandro Eggenschwiler è Assistente Ricercatore al CEPS.

Salvo diversa indicazione, le opinioni espresse sono attribuibili soltanto agli autori e in nessun caso alle istituzioni alle quali essi sono associati.

Gli autori sono grati ad Alejandro Eggenschwiler per aver curato la traduzione all'italiano

Il Briefing può essere scaricato gratuitamente dal sito web del CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

1. Stato attuale della materia e sviluppi legislativi attesi

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, l'UE ha intrapreso un processo di armonizzazione legislativa in materia di asilo e protezione dei rifugiati. Da allora, infatti, sono state adottate misure sull'attribuzione della qualifica di rifugiato ai cittadini dei paesi terzi e agli apolidi,¹ sull'accoglienza dei richiedenti asilo,² sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato³ e sui meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una richiesta d'asilo fatta in uno degli Stati membri⁴ (per una lista completa delle misure adottate in materia di asilo, si veda l'Allegato).

Una delle principali caratteristiche del quadro giuridico dell'UE in materia di asilo è il principio delle norme minime comuni, in base al quale i regolamenti e le direttive stabiliscono la soglia minima di protezione che gli Stati membri devono garantire. La Direttiva sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati,⁵ ad esempio, o quella sull'accoglienza dei richiedenti asilo, coprono solamente le necessità di protezione più basilari. Lo stesso vale sia per la procedura di attribuzione della qualifica di rifugiato ai cittadini dei paesi terzi e agli apolidi (protezione sussidiaria), che per le procedure di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato.

Un'altra caratteristica importante è il principio per cui i richiedenti asilo nel territorio dell'UE possono fare richiesta una sola volta, e per il quale sono gli Stati membri a determinare lo Stato competente ad esaminarla. Inoltre, mentre la decisione con cui viene respinta una richiesta d'asilo è riconosciuta da tutti gli Stati membri, quella con cui si concede asilo ad un individuo vale solamente nello Stato che accorda la protezione.

Dal momento che lo Stato in cui i richiedenti asilo devono presentare la propria richiesta è solitamente il primo Stato di transito nel territorio dell'UE, gli Stati membri con lunghe frontiere esterne, siano esse marittime o terrestri, sono quelli che solitamente ricevono il maggior numero di richieste. Secondo FRONTEX, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, nel 2007, gli Stati membri hanno registrato circa 150,000 richieste d'asilo. Con quasi 35,000 richieste, la Svezia

è stata lo Stato che ne ha ricevute di più, seguita dalla Grecia e dal Regno Unito, entrambi con quasi 20,000. Il Belgio e la Polonia ne hanno ricevute più di 10,000 ognuno, mentre i restanti Stati membri ne hanno ricevute meno di 10,000. La maggior parte delle richieste sono state fatte da cittadini iracheni (35,000) e da cittadini della Federazione Russa.⁶ Inoltre, secondo l'organizzazione intergovernativa "Consultation on Migration, Asylum and Refugees", nel 2008, la maggior parte delle richieste di asilo sono state ricevute dalla Francia (42,513), seguita dal Regno Unito (30,547) e dalla Svezia (24,353).

Avendo lanciato il processo verso un Sistema Europeo Comune di Asilo nel 1999, il Consiglio e la Commissione si stanno muovendo ora in direzione della piena armonizzazione del sistema oltre gli standard minimi. La Commissione, infatti, nel tentativo di raggiungere un più elevato livello comune di protezione, maggiore omogeneità e maggiore solidarietà tra gli Stati membri, ha proposto, nel 2008, una serie di emendamenti⁷ alle misure esistenti e ne ha promessi altri per giugno 2009. Infine, alla fine del 2009, durante la Presidenza svedese, sarà adottato il Programma di Stoccolma, che fornirà il quadro di riferimento per le politiche in materia di giustizia e affari interni nei prossimi cinque anni. La Comunicazione che la Commissione intende pubblicare in giugno costituirà il primo passo in questa direzione.

2. Difetti e problematiche legati alla politica europea di asilo

Fino al 1999, la Convenzione delle Nazioni Unite sullo Statuto dei Rifugiati del 1951 e il Protocollo del 1967 sono stati il principale punto di riferimento per la legislazione nazionale in materia di asilo. Questi strumenti sono stati successivamente affiancati dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Tortura del 1984 e dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Dal 1999, è stato adottato

1 Direttiva 2004/83/CE (GU 2004 L 304/12).

2 Direttiva 2003/9/CE (GU 2003 L 31/189).

3 Direttiva 2005/85/EC (GU 2005 L 326/13).

4 Regolamento (CE) N°343/2003 (GU 2003 L 50/1).

5 Direttiva 2001/55/CE (GU 2001 L 212/12).

6 FRONTEX, General Report 2007.

7 Questi vanno dagli emendamenti al Regolamento per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una richiesta di asilo (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 del 3.12.2008) a quelli alla Direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo (Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, COM (2008) 815 del 3.12.2008), e si estendono al Regolamento EURODAC (Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del Regolamento (CE) n. [...], COM (2008) 825 del 3.12.2008).

un insieme di misure abbastanza completo sull'asilo, comprendente la definizione dei soggetti legittimati a ricevere protezione nell'UE e le norme minime sulla procedura per concederla, alle quali devono attenersi le autorità durante l'esame di una richiesta d'asilo, che costituiscono il nucleo del Sistema Europeo Comune di Asilo.

La creazione di tale sistema, tuttavia, non ha ancora prodotto risultati omogenei in relazione alle decisioni sulle richieste di asilo prese nei vari Stati membri, e tale mancanza di coerenza si estende persino al trattamento dei rifugiati provenienti da uno stesso Stato in circostanze del tutto simili. Infatti, secondo l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), responsabile per la raccolta dei dati sulla protezione internazionale, vi sono divergenze sempre maggiori tra gli Stati membri anche riguardo la protezione dei cittadini di uno stesso Stato. Ad esempio, per quanto riguarda gli Afgani, il più grande gruppo di rifugiati del mondo, nel 2007 l'Italia ha concesso protezione al 98% di quelli che ne hanno fatto richiesta,⁸ il Regno Unito al 42%⁹ e la Grecia neppure ad uno di loro.¹⁰

Anche in relazione alla possibilità per i rifugiati di raggiungere l'UE al fine di ottenere protezione sorgono delle perplessità. Infatti, per ottenere lo status di rifugiato, un individuo deve trovarsi al di fuori del proprio Paese di origine, ma, paradossalmente, i paesi da cui hanno origine i più massicci flussi di rifugiati nel mondo (Afghanistan, Iraq, Colombia, Sudan e Somalia)¹¹ sono sulla lista nera dell'UE per il rilascio dei visti. Ne risulta che i cittadini dei suddetti Stati, siano essi rifugiati o meno, non possono raggiungere l'UE senza un visto (e non vi sono norme a disciplina dell'emissione di visti per richiedere asilo). Inoltre, le sanzioni imposte sui vettori dissuadono le compagnie di trasporto aereo e marittimo dal trasportare passeggeri sprovvisti di visto. Pertanto, molti rifugiati non possono che arrivare nel territorio dell'UE come irregolari.

3. Sfide future e raccomandazioni

Possono essere individuate le seguenti sfide per lo sviluppo della politica di asilo dell'UE:

In primo luogo, il Sistema Europeo Comune di Asilo dovrebbe essere modificato in modo che lo Stato in cui il richiedente asilo fa richiesta sia anche responsabile per l'esame sul merito di tale richiesta.

8 663 richieste.

9 2,720 richieste.

10 1,061 richieste.

11 Dati ACNUR.

Infatti, l'attuale sistema, in base al quale i richiedenti asilo vengono inviati da uno Stato all'altro affinché la loro richiesta sia esaminata, è controproducente, costoso e disumano. In questo senso, i dati sui tassi di riconoscimento suggeriscono, in maniera abbastanza illustrativa, che l'attuale Sistema Europeo Comune di Asilo contribuisce ad accentuare le divergenze tra gli Stati membri più di quanto non avvenisse sette anni fa. Essendo inaccettabile una così accentuata diversità di trattamento dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, è necessario raggiungere maggiore coerenza nelle procedure di asilo seguite nell'UE.

In secondo luogo, la situazione dei richiedenti asilo nell'UE è caratterizzata dall'esclusione sociale, non ultimo perché spesso essi non hanno accesso al mercato del lavoro o all'istruzione. I richiedenti asilo dovrebbero ottenere il diritto al lavoro e allo studio al più tardi dopo sei mesi di presenza sul territorio di uno Stato membro. La loro esclusione dai meccanismi di partecipazione sociale per periodi più lunghi sarebbe in contraddizione con il diritto alla dignità sancito nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

Inoltre, la Direttiva 2005/85/CE contiene una procedura generale per la concessione di asilo accettabile per l'UE. Tuttavia, l'introduzione di categorie eccezionali quali quelle di "paese terzo sicuro", "paese terzo Europeo sicuro" e "paese di origine sicuro" hanno come effetto quello di ridurre, o escludere, l'applicabilità della procedura generale ad alcune classi di richiedenti asilo, i quali, al contrario, dovrebbero avere accesso, senza distinzioni, ad una procedura equa ed efficace. Le categorie eccezionali, pertanto, dovrebbero essere rimosse dalla Direttiva.

Infine, lo status di rifugiato dovrebbe essere mutuamente riconosciuto in tutto il territorio dell'UE, a prescindere dallo Stato membro che lo ha concesso. Affinché esista veramente un Sistema Europeo Comune di Asilo, gli Stati membri devono avere fiducia nelle decisioni degli altri. Infine, si dovrebbe creare un sistema di monitoraggio per garantire che i richiedenti asilo e i rifugiati godano effettivamente dei diritti che sono loro riconosciuti nel sistema comune.

ALLEGATO*

Misure adottate (il Regno Unito partecipa a tutte; l'Irlanda partecipa a tutte tranne 4)

1. Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ 2000 L 252/12).
2. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin (OJ 2000 L 316/1).
3. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ 2001 L 212/12).
4. Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ 2002 L 62/1).
5. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (OJ 2003 L 31/18).
6. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 50/1).
7. Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 222/3).
8. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ 2004 L 304/12).
9. Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 and repealing Council Decision 2004/904/EC (OJ 2007 L 144/1).
10. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ 2005 L 326/13).

Misure proposte

1. Council Directive amending Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents to extend its scope to beneficiaries of international protection, [COM (2007) 298, 6 June 2007].
2. Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers; Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person; and Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints [COM (2008) 815, 820, 825, December 2008].
3. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office and Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 by removing funding for certain Community actions and altering the limit for funding such actions, [COM (2009) 66 and 67, Feb. 2009].

Comunicazioni recenti

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU, [COM (2008) 360, June 2008].

* Gli autori sono grati al Prof. Steve Peers (Essex University) per questa lista di misure.