



POSIZIONE DELL'UNHCR SUL RINVIO DI RICHIEDENTI ASILO VERSO LA GRECIA IN ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO DUBLINO

Il presente documento di Raccomandazioni sul Ritorno aggiorna e rielabora il documento *Rinvio in Grecia di richiedenti asilo con domande di riconoscimento dello status di rifugiato "interrotte"* del 9 Luglio 2007, e integra le informazioni sulla Grecia contenute nel documento *Il sistema di Asilo nell'Unione Europea: uno studio sulla trasposizione della Direttiva Qualifiche*, del Novembre 2007

**Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)
15 Aprile 2008**

I. Introduzione

1. Il “Regolamento Dublino”¹ prevede un sistema di determinazione della responsabilità, in base a criteri specifici, per l’esame delle domande di asilo presentate nell’Unione Europea. Il Regolamento intende assicurare che ogni richiesta di asilo sia esaminata in modo equo da un solo Stato membro al fine di dissuadere dal presentare domande multiple e migliorare l’efficienza.

2. In precedenti documenti di posizione, l’UNHCR ha ricordato che la credibilità di un tale sistema dipende dall’esistenza di standard di protezione armonizzati tra gli Stati membri dell’Unione Europea. Con riferimento all’applicazione del Regolamento Dublino alla Grecia, l’UNHCR avverte preoccupazione per il fatto che, sebbene il Governo greco abbia intrapreso una serie di azioni al fine di migliorare il proprio sistema e la propria pratica in materia di asilo, un numero sostanziale di richiedenti asilo continua a confrontarsi con serie difficoltà nell’accesso e nel godimento di una protezione effettiva in linea con gli standard internazionali ed europei.

3. Questa nota espone la posizione dell’UNHCR sull’applicazione del Regolamento Dublino con riferimento al rinvio di richiedenti asilo verso la Grecia, basata sull’analisi di questioni attinenti alle garanzie procedurali, all’accesso ed alla qualità della procedura di asilo, e alle condizioni di accoglienza nel paese. La nota completa e rielabora la posizione dell’UNHCR sul *Rinvio in Grecia di richiedenti asilo con domande di riconoscimento dello status di rifugiato “interrotte”* (The Return to Greece of asylum-seekers with “interrupted claims”) del luglio 2007², e integra le informazioni relative alla Grecia contenute nello *Studio UNHCR sulla trasposizione della Direttiva Qualifiche* (Study of the Implementation of the Qualification Directive)³.

4. In sintesi, in considerazione dell’obbligo degli Stati membri dell’Unione Europea di garantire l’accesso ad una procedura equa ed effettiva, anche per i casi soggetti all’applicazione del regolamento Dublino, l’UNHCR raccomanda ai Governi di non rinviare in Grecia i richiedenti asilo in applicazione del Regolamento Dublino fino ad ulteriore avviso. L’UNHCR raccomanda ai Governi l’applicazione dell’art. 3 (2) del Regolamento Dublino, che permette agli Stati di esaminare una richiesta di asilo anche quando questo esame non sarebbe di propria competenza secondo i criteri stabiliti dal Regolamento stesso.

5. L’UNHCR pubblica periodicamente documenti di posizione e altre note di orientamento basandosi sulla propria responsabilità di supervisione riconosciuta dal paragrafo 8 del proprio

¹ Unione Europea, *Regolamento del Consiglio (CE) n. 343/2003 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*, Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea L50/1 del 25 Febbraio 2003 (da qui in poi “Regolamento Dublino”), disponibile su Refworld all’indirizzo: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e5cflc24>.

² UNHCR, *Ritorno verso la Grecia di richiedenti asilo con domande di asilo interrotte*, 9 luglio 2007, disponibile su Refworld all’indirizzo: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46b889b32>. Le conclusioni del documento del luglio 2007 affrontano la questione dell’accesso alle procedure di asilo per i richiedenti asilo con domande di asilo “interrotte”.

³ UNHCR, *L’asilo nell’Unione Europea: studio sulla trasposizione della Direttiva Qualifiche*, novembre 2007, disponibile su Refworld all’indirizzo: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632>.

Statuto⁴ e dall'articolo 35 della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati. Nel diritto dell'Unione Europea la responsabilità di supervisione dell'UNHCR trova riscontro, tra l'altro, nella Dichiarazione 17 del Trattato di Amsterdam che prescrive consultazioni con l'UNHCR sulle questioni relative all'asilo⁵.

II. L'accesso alla procedura in aeroporto e al Dipartimento Centrale per l'Asilo

6. I richiedenti asilo rinviiati in uno Stato aderente al sistema Dublino, secondo l'articolo 3(1) del Regolamento Dublino, dovrebbero godere di effettivo accesso alle procedure di asilo nazionali ed essere riammessi, al loro arrivo, ad una determinazione effettiva dello status di rifugiato. Tutti i "casi Dublino" entrano in territorio greco attraverso l'aeroporto di Atene. Secondo la legislazione greca⁶ i richiedenti asilo, inclusi i "casi Dublino", dovrebbero poter essere ammessi a un'intervista sulla loro domanda di asilo all'aeroporto, a prescindere dal fatto che chiedano asilo in Grecia per la prima volta o che abbiano una procedura già pendente in prima istanza. Al contrario, le persone le cui domande sono state respinte in prima istanza e che sono ancora in termini per ricorrere in appello vengono indirizzate direttamente al Dipartimento Centrale di Polizia per l'Asilo, l'organismo di appello responsabile per la registrazione delle loro impugnazioni. Lo stessa procedura è applicata a quelli che hanno un appello in corso. La legislazione greca prevede anche che a tutti i richiedenti asilo con procedure d'asilo in corso venga rilasciata una carta di identità.

7. Nella pratica, i "casi Dublino" incontrano diversi ostacoli quando provano ad inoltrare una domanda al loro arrivo all'aeroporto di Atene. A causa della carenza di personale in grado di provvedere all'immediata identificazione, registrazione e accettazione dei richiedenti asilo, i "casi Dublino", incluse le persone vulnerabili, sono sistematicamente messi in detenzione, prima che il loro status venga definito e che sia deciso se intervistarli o trasferirli al Dipartimento Centrale per l'Asilo. A causa della carenza di servizi legali e d'interpretariato, i richiedenti asilo sono spesso intervistati in una lingua che non capiscono e senza essere stati informati in merito ai loro diritti durante la procedura di asilo.

8. I "casi Dublino" incontrano anche delle restrizioni⁷ nella fase di trasferimento dall'aeroporto al Dipartimento Centrale per l'Asilo⁸. Di solito viene loro chiesto di presentarsi al Dipartimento senza nessuna altra informazione circa lo stato della loro pratica, la procedura da seguire e le relative scadenze. Particolarmente penalizzati sono quei "casi Dublino" che al

⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 14 Dicembre 1950, ARES/428/(V), disponibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628>.

⁵ La dichiarazione n. 17 del Trattato di Amsterdam (Gazzetta Ufficiale C340 del 10 novembre 1997) prevede che: "sono istituite consultazioni con l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre organizzazioni internazionali competenti su questioni relative alla politica in materia di asilo". V. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html>.

⁶ *Decreto Presidenziale n. 61/1999, Procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, revoca del riconoscimento ed espulsione dello straniero, autorizzazione all'ingresso dei suoi familiari e modalità di cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati*, Gazzetta Ufficiale n. 63(A) del 6 aprile 1999, reperibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b4d830>.

⁷ Diversi rapporti hanno evidenziato le questioni problematiche che riguardano l'accesso alla procedura di asilo in Grecia in generale, incluso TCF.; vedi Markus Sperl, *Fortress Europe and the Iraqi intruders: Iraqi Asylum seekers and the EU, 2003-2007*, UNHCR New Issues in Refugee Research, Research Paper n. 144, ottobre 2007, reperibile alla pagina: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/470c9be92.pdf>.

⁸ Questo Dipartimento riceve il 94 per cento di tutte le domande di asilo fatte in Grecia, il resto è trattato all'aeroporto.

loro arrivo in Grecia non sono in grado di fornire un indirizzo ed ai quali le autorità greche comunicano lo stato della propria domanda attraverso la "procedura di notifica a persona con indirizzo sconosciuto". La mancanza di un meccanismo di notifica alternativo produce come conseguenza delle persone che non sono in grado di seguire le loro procedure di appello. Inoltre, l'accesso alla procedura è ostacolato dalla carenza di personale poiché le richieste di asilo⁹ continuano ad eccedere la normale capacità di smaltimento¹⁰. Ne consegue che i richiedenti asilo, inclusi i "casi Dublino", subiscono lunghi periodi di attesa e hanno spesso un contatto con un funzionario per l'asilo solo dopo la scadenza del termine per ricorrere, o se sono riusciti a presentare un ricorso, solo dopo la data di convocazione stabilita dal Comitato consultivo per l'Asilo¹¹. In questa situazione di stress, ai "casi Dublino" non è garantito un esame effettivo e puntuale delle domande di asilo, dei ricorsi e delle richieste di documenti di identità. In considerazione delle problematiche menzionate, l'UNHCR è preoccupato del fatto che i "casi Dublino", in particolare i più vulnerabili, possano trovarsi esclusi dalle procedure di asilo.

9. L'accesso alle procedure di asilo continua ad essere problematico per i "casi Dublino" le cui domande di asilo sono considerate "interrotte" in quanto essi hanno lasciato la Grecia senza informarne le autorità e prima che le loro domande siano state decise o che ne sia stato notificato l'esito. Questa pratica è stata ampiamente documentata nella posizione UNHCR del luglio 2007 sul *Rinvio in Grecia di richiedenti asilo con domande di riconoscimento dello status di rifugiato "interrotte"*¹², che indica che l'interruzione delle domande da parte delle autorità greche opera come uno sbarramento all'accesso effettivo alla procedura di asilo. Mentre un certo numero di cambiamenti positivi è stato registrato in 2007, il quadro giuridico che sottende la pratica dell'interruzione continua a lasciare spazio a diverse interpretazioni e non riesce a garantire che i "casi Dublino" con "domande interrotte" abbiano accesso alla procedura. Questa situazione mette in dubbio che i "casi Dublino" abbiano accesso ad un rimedio effettivo secondo l'articolo 13 della Convenzione europea sui diritti umani¹³, nonché ai sensi dell'articolo 39 della Direttiva sulle Procedure di asilo¹⁴. È importante la decisione presa dalla Commissione Europea il 31 gennaio 2008 di avviare un processo davanti alla Corte di Giustizia europea contro la Grecia per infrazione del Regolamento Dublino a causa del mancato apprestamento di emendamenti legislativi volti ad abolire la pratica della "interruzione".

10. Per aiutare il Governo greco ad affrontare le sfide menzionate, l'UNHCR ha tenuto aperto il dialogo con il Governo a livello ministeriale, e ha fornito raccomandazioni, in particolare attraverso il Gruppo di lavoro informale sulle questioni dell'asilo. Ciò nonostante, l'UNHCR osserva che la situazione attuale all'aeroporto e al Dipartimento Centrale di Polizia per l'Asilo

⁹ Ci sono state 25.113 nuove domande nel 2007.

¹⁰ Per deliberare sulle richieste di asilo, presso il Dipartimento Centrale di Polizia per l'Asilo sono attualmente disponibili 65 funzionari. Di questi solo 11 sono funzionari qualificati per l'asilo. In confronto, nel 2007 la Germania aveva 160 decisori affiancati da un numero circa doppio di personale amministrativo di sostegno, a fronte di un numero più limitato di richieste di asilo (19.647).

¹¹ Secondo la procedura in Grecia, questo comitato di sei membri (Ministero dell'Interno/Ministero degli Affari Esteri /UNHCR/Foro di Atene) rivede la richiesta, conduce una seconda intervista del richiedente asilo e formula raccomandazioni al vice ministro dell'Interno che prende la decisione finale.

¹² Vedi sopra, nota 2.

¹³ Consiglio d'Europa, *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 4 novembre 1950, reperibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3b04>.

¹⁴ Unione Europea, *Direttiva del Consiglio 2005/85/CE del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 326/13 del 13 dicembre 2005, reperibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4394203e4>.

continua ad intaccare l'accesso sicuro dei richiedenti asilo alla procedura di asilo. L'UNHCR sollecita la Grecia affinché stabilisca ed applichi delle procedure di asilo giuste ed efficaci in modo da identificare rapidamente le persone con necessità di protezione internazionale. Questo eviterà prolungati periodi di incertezza ai richiedenti asilo e scoraggerà l'abuso del sistema di asilo. Inoltre l'UNHCR nota, in linea con le sue Linee Guida sugli standard per la detenzione dei richiedenti asilo¹⁵, che le misure di detenzione amministrativa per i richiedenti asilo dovrebbero essere stabilite per legge ed usate solo eccezionalmente e per ragioni appropriate. Inoltre la detenzione dei richiedenti asilo non dovrebbe essere automatica ed indebitamente prolungata.

III. Valutazione delle procedure di determinazione dello status di rifugiato

11. Nel 2007, la Grecia ha registrato 25.113 nuove domande di asilo, per otto di queste è stato riconosciuto lo status di rifugiato, corrispondente ad una percentuale dello 0,04% di riconoscimento in prima istanza, mentre in appello lo status di rifugiato è stato garantito in 138 casi, che corrispondono ad un tasso di riconoscimento del 2,05%¹⁶. A confronto con altri Stati membri dell'Unione Europea con un numero analogo di domande di asilo, la percentuale di riconoscimento resta estremamente bassa¹⁷.

12. Uno studio condotto dall'UNHCR nel 2007 sulla trasposizione della Direttiva Qualifiche¹⁸ in alcuni Stati membri dell'Unione Europea appositamente selezionati¹⁹, ha messo in luce alcune delle attuali problematiche riscontrate nel sistema asilo della Grecia. E' stato riscontrato che tutte le 305 decisioni di prima istanza adottate tra l'ottobre 2006 e l'aprile 2007 dal Ministero dell'Ordine Pubblico – relative a richiedenti asilo provenienti da Afghanistan, Iraq, Somalia, Sri Lanka e Sudan – erano state negative. Nessuna di queste decisioni conteneva alcuna reale motivazione in fatto o di diritto. Tutte risultavano corredate da conclusioni standardizzate che affermavano che il/la richiedente aveva lasciato il proprio paese per cercare lavoro e più in generale per migliorare le proprie condizioni di vita. Con il consenso del Ministero dell'Ordine Pubblico, i fascicoli relativi a tali casi sono stati riesaminati. 294 fascicoli di prima istanza riesaminati (su 305) non contenevano le risposte dei richiedenti alle domande standard effettuate dai funzionari di polizia nel corso dell'intervista. Nessuna altra informazione era contenuta nel fascicolo dei richiedenti asilo. Nella stragrande maggioranza dei fascicoli riesaminati, il funzionario di polizia incaricato dell'intervista aveva annotato quale ragione per la partenza dal paese di origine la motivazione "economica"²⁰.

¹⁵ UNHCR, *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 26 febbraio 1999, disponibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3c2b3f844>.

¹⁶ Ad altre 23 persone è stata garantita la "protezione umanitaria" e, nello stesso periodo, è stata rinnovata la protezione umanitaria a 52 persone.

¹⁷ Nel 2007, il Regno Unito ha ricevuto 27.905 domande di asilo ed ha avuto un tasso di riconoscimento pari al 30 per cento in prima istanza ed al 24 per cento in appello; la Svezia ha ricevuto 36.370 nuove istanze con un tasso di riconoscimento del 56 per cento in prima istanza e del 14 per cento in appello. La Germania ha ricevuto 19.164 domande in prima istanza con un tasso di riconoscimento del 20 per cento in prima istanza e del 94 per cento in relazione alle domande rinnovate.

¹⁸ Unione Europea, *Direttiva del Consiglio 2002/48/CE* del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto di protezione riconosciuta. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L. 304/12 del 30 settembre 2004, disponibile sul sito Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4157e75e4>.

¹⁹ Vedi sopra, nota 3.

²⁰ Vedi sopra, nota 3, pagine 13-14

13. Particolarmente rappresentativa delle carenze della procedura di asilo in prima istanza, le quali, secondo i controlli dell'UNHCR, sono proseguite oltre il periodo oggetto di studio, è la situazione dei richiedenti asilo iracheni. 5.474 iracheni hanno fatto domanda di asilo nel 2007. Durante lo stesso anno a nessuno è stato riconosciuto né lo status di rifugiato né la protezione sussidiaria in prima istanza, 3.948 domande sono state respinte in prima istanza mentre le restanti domande, alla fine del 2007, erano sospese in attesa del riesame. Questi dati accrescono la preoccupazione che la mancanza di informazioni sulla procedura e la mancanza di interpreti abbia contribuito a creare una situazione in cui un numero significativo di richiedenti asilo iracheni non ha di fatto la possibilità di proporre appello contro una decisione negativa²¹.

14. Un'analisi delle decisioni di seconda istanza effettuata nell'ambito dello studio summenzionato ha riscontrato la stessa allarmante tendenza. Lo studio ha rilevato che la ricapitolazione dei fatti nelle decisioni normalmente non supera le due righe e che le decisioni negative si compongono di poche righe redatte secondo schemi standardizzati. Ne risulta che non è stato possibile accertare l'interpretazione della legge accolta dall'autorità di appello e neppure dedurre, dalla decisione presa, se la legge in sé fosse stata applicata o meno. I fascicoli dei casi in seconda istanza contenevano le raccomandazioni del Comitato consultivo sull'Asilo ma solitamente consistevano soltanto in due frasi standardizzate. In questi fascicoli non vi erano ulteriori informazioni disponibili in merito alle motivazioni di fatto o di diritto e non c'erano verbali delle udienze del Comitato. Ne risulta che la ricerca non è riuscita a comprendere quali fossero i criteri legali applicati in concreto in Grecia²².

15. L'enorme numero di richieste pendenti nell'ambito del sistema asilo greco e il lungo periodo di attesa prima che i richiedenti asilo possano ottenere l'esame del loro caso costituiscono ulteriori motivi di preoccupazione. Alla fine del 2007, 19.015 ricorsi erano pendenti in attesa di una convocazione da parte del Comitato consultivo sull'Asilo²³. Il periodo di attesa varia dai due mesi ai quattro anni dipende dalla nazionalità e dalle circostanze individuali del caso. L'UNHCR non ha informazioni su cosa la Grecia intenda fare per ridurre il periodo di attesa nell'ambito di un processo di miglioramento dei propri standard procedurali.

16. Il ruolo consultivo dell'UNHCR in seno al Comitato consultivo sull'Asilo ha fornito l'opportunità di indirizzare al Governo greco taluni suggerimenti circa i modi per migliorare la procedura di appello. Le raccomandazioni includevano la necessità di rivedere la composizione del Comitato Asilo al fine di assicurarne l'indipendenza rispetto all'autorità di prima istanza, la necessità di rafforzare il ruolo del Comitato, anche mediante l'attribuzione di potere decisionale, e infine la necessità di accrescerne la flessibilità al fine di permettergli una gestione più efficiente dei casi pendenti.

A parte il conferimento al Comitato consultivo di potere decisionale, che è già stato previsto nella bozza del Decreto Presidenziale sulle procedure asilo, le altre due raccomandazioni

²¹ Una recente decisione dell'Autorità di riesame del Belgio (n. 2.769, datata 19 ottobre 2007) ha bloccato il ritorno di un cittadino iracheno in Grecia, affermando che rischiava un "grave ed irreparabile danno" non avendo la Grecia provveduto a dare effettiva protezione ai richiedenti asilo iracheni. Il 18 dicembre 2007 ci sono state decisioni simili da parte del Tribunale di prima istanza di Bruxelles, che ha ordinato alle autorità belghe di astenersi dal rinviare in Grecia una famiglia afgana. Il Consiglio di Stato belga ha anche proibito nell'agosto 2006 il trasferimento in Grecia di due cittadini turchi.

²² Vedi sopra nota 3, pagine 13 e 33

²³ Attualmente il Comitato consultivo per l'Asilo si riunisce due volte a settimana ed esamina approssimativamente 75 appelli a sessione.

sono, in base alle attuali informazioni dell'UNHCR, in corso di valutazione da parte del Governo greco.

17. Alla luce di quanto esposto, l'UNHCR ribadisce la sua preoccupazione per il fatto che quale risultato dei difetti strutturali della procedura di asilo greca, i richiedenti continuano a rimanere di fatto in un limbo, incapaci di esercitare i loro diritti per prolungati periodi di tempo. L'UNHCR inoltre evidenzia che la procedura non garantisce un'equa valutazione delle richieste di asilo tanto in prima che in seconda istanza.

In conclusione, le garanzie procedurali essenziali non sono assicurate durante la procedura di determinazione dello status di rifugiato, a detrimento dei richiedenti asilo ai quali spesso sono negati i più basilari diritti, come la presenza dell'interprete e l'assistenza legale gratuita, necessari per assicurare che le loro richieste ricevano un'adeguata valutazione da parte delle autorità preposte all'asilo. L'UNHCR si appella al Governo greco affinché riveda al più presto la procedura di asilo di prima e seconda istanza, tenendo nella debita considerazione le raccomandazioni dell'UNHCR.

IV. Condizioni di accoglienza

18. E' essenziale mettere i richiedenti asilo in condizione di mantenersi durante la procedura d'asilo, non solo per rispetto dei loro diritti, ma anche per garantire una procedura d'asilo equa ed efficace. La Direttiva sulle condizioni di accoglienza²⁴ richiede agli Stati membri di garantire uno standard di vita adeguato al soddisfacimento delle necessità sanitarie dei richiedenti asilo e sufficiente a garantire la loro sussistenza.

19. Il 13 novembre 2007 la Grecia ha adottato un Decreto Presidenziale di transposizione delle disposizioni della Direttiva sulle condizioni di accoglienza²⁵. Secondo quanto stabilito dal Decreto, lo Stato dovrebbe fornire ai richiedenti asilo ospitalità ed una indennità giornaliera adeguata a soddisfare i loro bisogni. Se da un lato il testo del Decreto prevede standard di accoglienza per richiedenti asilo più elevati di quelli precedentemente previsti, d'altro, la sua applicazione continua a presentare una serie di problematiche²⁶.

20. La sistemazione alloggiativa dei richiedenti asilo, compresi quelli rinviati ai sensi del Regolamento Dublino, continua ad essere fonte di grande preoccupazione in Grecia²⁷. Alla fine del 2007 in Grecia esistevano dieci centri di accoglienza gestiti dallo Stato e da organizzazioni non-governative (ONG) con una capacità ricettiva totale di 770 posti. Escludendo tre strutture esclusivamente destinate all'accoglienza di minori non accompagnati, la disponibilità di alloggi per famiglie, donne e uomini soli continua a rimanere estremamente

²⁴ Unione Europea, *Direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 31/18 del 6 Febbraio 2003, disponibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?%20docid=3ddcfda14> (in seguito, "Direttiva sulle condizioni di accoglienza").

²⁵ Decreto Presidenziale 220/2007, Gazzetta Ufficiale n. A' 251/13.11.2007.

²⁶ Il ritardo della Grecia nella trasposizione della Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza è stato oggetto di critiche nell'aprile del 2007 in una decisione della Corte di Giustizia europea, *Commissione della Comunità Europea c. Repubblica ellenica*, C-72/06, Corte di Giustizia europea (Quinta Camera), 19 aprile 2007, disponibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=472051192>.

²⁷ La Norvegia ha recentemente sospeso i trasferimenti verso la Grecia ai sensi del Regolamento Dublino sulla base di una decisione della Commissione d'appello per l'immigrazione del 7 febbraio 2008: "sulla base delle ultime informazioni circa possibili violazioni dei diritti dei richiedenti asilo in Grecia, ed in considerazione dell'esigenza di ulteriori informazioni in merito alle condizioni dei richiedenti asilo in questo paese".

limitata. Tale situazione è resa ulteriormente complessa dal fatto che le indennità giornaliere non vengono attualmente erogate, in attesa di una decisione ministeriale al riguardo. L'accesso all'impiego è previsto solo a condizione che si dimostri che nessun cittadino greco, cittadino dell'Unione Europea, rifugiato riconosciuto o straniero di origine greca abbia manifestato interesse per il posto offerto²⁸.

21. Sono stati portati all'attenzione di UNHCR anche problemi relativi alle condizioni di accoglienza dei minori non accompagnati, in particolar modo per quanto riguarda l'accesso assistenza sanitaria, all'istruzione ed all'assistenza sociale durante il corso della procedura d'asilo. L'Ufficio accoglie con favore l'adozione da parte delle autorità greche di standard di protezione più elevati di quelli previsti nella Direttiva sulle condizioni di accoglienza per quanto riguarda le disposizioni in materia di tutela, in particolar modo in considerazione dell'estensione di tali disposizioni ai minori non accompagnati che non abbiano ancora presentato richiesta di asilo²⁹. Serie preoccupazioni derivano tuttavia dal fatto che i Procuratori Generali, nonostante siano designati per legge quali tutori provvisori dei minori richiedenti asilo, sono intervenuti raramente su questioni concernenti l'assistenza sociale o le condizioni di accoglienza. Ciò pone seri interrogativi circa l'ottemperanza all'obbligo di garantire che i minori siano rappresentati da tutori, come previsto all'articolo 19 della Direttiva sulle condizioni di accoglienza, e suscita dubbi circa il fatto che l'interesse superiore del minore costituisca oggetto di "primaria considerazione" come richiesto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo³⁰ e dall'articolo 18 (1) della Direttiva sulle condizioni di accoglienza³¹.

22. L'UNHCR continua a nutrire preoccupazione per l'estrema scarsità di strutture di accoglienza per richiedenti asilo in quanto questa situazione compromette gravemente la piena attuazione del Decreto Presidenziale sulle condizioni di accoglienza e incita il Governo della Grecia a emanare rapidamente l'attesa decisione ministeriale che dovrebbe stabilire i criteri per l'erogazione dell'indennità giornaliera. Inoltre, l'UNHCR invita il Governo della Grecia a far sì che la situazione dei minori riceva primaria considerazione e che le attuali condizioni di accoglienza per i minori non accompagnati vengano riviste con urgenza.

V. Conclusioni

23. L'UNHCR accoglie positivamente le iniziative intraprese dal Governo greco per rafforzare il proprio sistema di asilo, come richiesto dagli standard internazionali ed europei. Le iniziative positive includono il recepimento nella legislazione nazionale delle Direttive sulla protezione temporanea e sulle condizioni di accoglienza; la pubblicazione di opuscoli

²⁸ Articolo 4, paragrafo 1 (c) del *Decreto Presidenziale No. 189/1998, Condizioni e procedure per il rilascio di un permesso di lavoro o altra forma di assistenza per riabilitazione occupazionale a rifugiati riconosciuti dallo Stato, a richiedenti asilo e a residenti temporanei su base umanitaria*, Gazzetta Ufficiale A'140 del 25 giugno 1998, disponibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b4e64>.

²⁹ Circolare del Ministro dell'Interno, rif. n. 5401/1-261100/23.2.2008.

³⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione sui diritti del fanciullo*, 20 novembre 1989, Nazioni Unite, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3, disponibile su Refworld alla pagina: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b38f0>.

³¹ La Germania ha sospeso tutti i trasferimenti di minori non accompagnati verso la Grecia (eccezion fatta per i ricongiungimenti familiari), v. Lettera della Polizia Federale alla Corte Distrettuale di Francoforte datata 29 gennaio 2008. I rappresentanti del governo tedesco hanno altresì indicato che la Germania considererà favorevolmente la possibilità di usare la clausola di sovranità nella disamina di casi che coinvolgano la Grecia, prendendosi quindi in carico casi che avrebbero dovuto altrimenti essere trasferiti alla Grecia.

informativi per i richiedenti asilo in varie lingue; la creazione di una Unità COI (Informazione sui paesi di origine) e l'impegno costante nel portare avanti un dialogo aperto con l'UNHCR nel contesto di un Gruppo di lavoro informale sulle questioni relative all'asilo. L'UNHCR incoraggia il Governo greco a proseguire in questi impegni per assicurare che i richiedenti asilo, compresi coloro che vengono rinviiati in Grecia in attuazione del Regolamento Dublino, possano beneficiare di un accesso alla protezione pieno ed effettivo.

24. Nonostante ciò, questo documento evidenzia una serie di problematiche concernenti l'accesso alla procedura di asilo in Grecia e la qualità della procedura stessa. Inoltre, le condizioni di accoglienza continuano a non rispettare in pieno gli standard internazionali ed europei. Di conseguenza, i richiedenti asilo, compresi coloro che vengono respinti in Grecia in applicazione del Regolamento Dublino, continuano a far fronte ad eccessive difficoltà nell'ottenere che la loro richiesta di protezione venga esaminata e decisa in modo appropriato. L'UNHCR nutre la preoccupazione che tutti questi fattori nel loro insieme possano dar origine ad un rischio di *refoulement*.

25. La responsabilità di rafforzare il sistema di asilo greco al fine di garantirne la conformità agli standard internazionali e con l'*acquis* comunitario sull'asilo è principalmente del Governo greco. Tuttavia, per ragioni di solidarietà e di condivisione di responsabilità, e al fine di assicurare una applicazione equa ed efficiente del regolamento Dublino, la questione è ugualmente di interesse di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea se uno Stato membro incontra notevoli difficoltà nel conformarsi agli standard qui considerati. L'UNHCR pertanto incoraggia i governi e la Commissione Europea a rafforzare il loro sostegno alla Grecia nel far fronte alle carenze strutturali e qualitative del suo sistema e della sua pratica in materia di asilo. Gli strumenti a disposizione possono includere *partnership* bilaterali o accordi di gemellaggio, l'incremento dei finanziamenti europei per progetti relativi ai richiedenti asilo in Grecia e specifiche intese di condivisione di responsabilità alla luce della situazione particolare che la Grecia si trova ad affrontare in questo momento.

26. In considerazione dell'obbligo degli Stati membri dell'Unione Europea di garantire l'accesso ad una procedura di asilo equa ed effettiva, anche per i casi soggetti al Regolamento Dublino, l'UNHCR raccomanda ai Governi di non rinviare in Grecia i richiedenti asilo in applicazione del Regolamento Dublino fino ad ulteriore avviso. L'UNHCR raccomanda ai Governi l'applicazione dell'art. 3 (2) del Regolamento Dublino, che permette agli Stati di esaminare una richiesta di asilo anche quando questo esame non sarebbe di propria competenza secondo i criteri stabiliti dal Regolamento stesso.

27. L'UNHCR riesaminerà la presente posizione alla luce di ulteriori progressi da parte del Governo Greco nel rafforzare il proprio sistema di asilo. L'Ufficio ribadisce il proprio impegno a sostenere il Governo greco nell'opera di consolidamento del proprio sistema di asilo per raggiungere un livello che rifletta gli standard internazionali, l'*acquis* dell'Unione Europea in materia di asilo e le buone prassi.

UNHCR
15 aprile 2008