

Temarapport

ITALIEN

MODTAGEFORHOLD FOR DUBLIN RETURNÉES

Maj 2022



Denne temarapport indeholder aktuelle baggrundsoplysninger om Italien, med særligt fokus på modtageforholdene for personer overført til Italien i medfør af Dublin III forordningen (Dublin returnees).

Rapporten er baseret på research af offentligt tilgængelige kilder fra statslige og ikke-statslige aktører samt egne interviews.

DRC Dansk Flygtningehjælps landeprofiler og temarapporter er et uddrag af aktuelle, asylrelevante baggrundsoplysninger om et enkelt land.

Landeprofilerne og temarapporterne er typisk baseret på oplysninger indsamlet af andre aktører og er ikke et udtryk for DRC Dansk Flygtningehjælps egne holdninger.

DRC Dansk Flygtningehjælp er en privat, humanitær organisation, der arbejder med flygtninge og fordrevne i mere end tredive lande samt med rådgivning af asylansøgere i Danmark.

Indhentelse af oplysninger er afsluttet den 16. marts 2022.

1.	Indledning	4
2.	Modtagelse i lufthavnen	5
3.	Adgang til indkvartering	7
3.1.	Dublin returnees uden forudgående asylregistrering i Italien	7
3.2.	Dublin returnees med forudgående asylregistrering i Italien	9
3.3.	Dublin returnees med endeligt afslag på asyl i Italien	10
4.	Det italienske indkvarteringssystem	11
4.1.	Modtageforhold på asylcentre	13
4.2.	Sundhedsbehandling	14
4.3.	Forholdene for sårbare Dublin returnees.....	16
4.3.1.	Modtagelse og identifikation af sårbare Dublin returnees	16
4.3.2.	Indkvartering af sårbare asylansøgere	17
5.	Flygtningenævnets praksis i perioden 1. januar 2021 – 16. marts 2022	18
6.	Interviews.....	22
6.1.	Interview med organisationen Diaconia Valdese, 11. marts 2022.....	22
6.2.	Interview med advokat Loredana Leo, 3. marts 2022.....	25
6.3.	Interview med organisationen Centro Astalli 3. marts 2022	29
7.	Litteraturliste.....	34

1. Indledning

Denne temarapport samler offentligt tilgængelige baggrundsoplysninger om modtageforholdene for personer overført til Italien i medfør af Dublin III forordningen (Dublin returnees) samt information indhentet ved tre interviews.

Baggrunden for rapporten er ikrafttrædelsen af Lamorgese dekretet¹ den 21. oktober 2020, som medførte flere større ændringer af det italienske indkvarteringssystem. Blandt andet blev opholdscentre, der hidtil har været kendt under forkortelsen SIPROIMI², ændret til Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Målgruppen for SIPROIMI centre var personer meddelt international beskyttelse samt uledsagede mindreårige asylansøgere³, hvorimod målgruppen for SAI centre er udvidet til at omfatte alle asylansøgere og personer meddelt international beskyttelse.

Målgruppen for SAI centre er dermed den samme, som da centrene var kendt under forkortelsen SPRAR⁴. Med det såkaldte Salvini dekret⁵, som trådte i kraft den 5. oktober 2018, ændrede SPRAR centre navn til SIPROIMI, og målgruppen blev indsnævret til at omfatte anerkendte flygtninge samt uledsagede mindreårige asylansøgere, hvormed voksne asylansøgere ikke længere havde adgang til indkvartering på disse centre.⁶

Af de offentligt tilgængelige baggrundsoplysninger fremgår, at det fortsat er uklart, hvordan Lamorgese dekretet er implementeret i praksis.⁷ DRC Dansk Flygtningehjælp har derfor suppleret de offentligt tilgængelige baggrundsoplysninger med tre interviews med kilder, som arbejder med asylansøgere, herunder Dublin returnees, i Rom og Milano.

DRC Dansk Flygtningehjælp har valgt at interviewe kilder, som arbejder i Rom og Milano, idet de fleste overførsler i medfør af Dublin III forordningen fra Danmark til Italien sker til hhv. Fiumicino lufthavn i Rom og Milan Malpensa lufthavn i Varese nær Milano.⁸

DRC Dansk Flygtningehjælp har interviewet to medarbejdere fra organisationen Centro Astalli, som arbejder med juridisk rådgivning af asylansøgere i Rom, herunder Dublin returnees. Centro Astalli driver aktuelt fem

¹ Decree Law 130/2020, konverteret til lov med L 173/2020.

² SIPROIMI er forkortelsen for Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati

³ De lokale myndigheder kunne beslutte også at indkvartere f.eks. ofre for menneskehandel på disse centre, jf. AIDA Country Report: Italy 2019 Update, s. 91.

⁴ SPRAR er forkortelsen for Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Med det såkaldte Salvini dekret, Decree Law 113/2018, konverteret til lov med L 132/2018, ændrede SPRAR centre i 2018 navn til SIPROIMI og målgruppen blev indsnævret til at omfatte anerkendte flygtninge samt uledsagede mindreårige asylansøgere, hvormed voksne asylansøgere ikke længere havde adgang til indkvartering på disse centre, dog med forbehold for at de lokale myndigheder kunne beslutte også at indkvartere f.eks. ofre for menneskehandel på disse centre, jf. AIDA Country Report: Italy 2019 Update, s. 91.

⁵ Decree Law 113/2018, konverteret til lov med L 132/2018.

⁶ For en nærmere gennemgang af ændringerne i det italienske indkvarteringssystem indført med Salvini dekretet, se DRC Dansk Flygtningehjælp og Swiss Refugee Council, december 2018, *Mutual trust is still not enough. The situation of persons transferred to Italy under the Dublin III Regulation*, s. 12f

⁷ Se eksempelvis AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 17, og OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 14f.

⁸ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 12. DRC Dansk Flygtningehjælp har foretaget en manuel gennemgang i Flygtningehjælpens sagssystem af 27 sager om overførsel til Italien i medfør af Dublin III forordningen behandlet af Flygtningenævnet i perioden 1. januar 2021 til 16. marts 2022. I 21 af sagerne fremgik af de italienske myndigheders accept, at overførsel skal ske til Fiumicino lufthavn. I 2 af sagerne fremgik, at overførsel skal ske til Milan Malpensa lufthavn og i én sag fremgik, at overførsel skal ske til Catania lufthavn. I de resterende tre sager havde de italienske myndigheder ikke eksplicit accepteret ansvaret i medfør af Dublin III forordningen, men var blevet ansvarlige 'by default' jf. Dublin III forordningens artikel 22, stk. 7, og 25, stk. 2.

SAI centre.⁹ DRC Dansk Flygtningehjælp har ligeledes interviewet Loredana Leo, som er en privat advokat fra Rom tilknyttet ASGI¹⁰, og som udover at repræsentere asylansøgere, herunder Dublin returnees, også har ydet juridisk rådgivning til operatører af italienske asylcentre.¹¹

Herudover har DRC Dansk Flygtningehjælp interviewet lederen af organisationen Diaconia Valdeses Legal Protection afdeling i Milano, som tilbyder juridisk rådgivning til asylansøgere, herunder Dublin returnees. Indtil udgangen af 2020 var Diaconia Valdese til stede i Milan Malpensa lufthavn og rådgav Dublin returnees umiddelbart efter ankomsten til Italien. Diaconia Valdese driver aktuelt seks SAI centre.¹²

Alle tre interviews er gennemført online over Zoom, og efter hvert interview er mødenoterne sendt til kilderne til skriftlig godkendelse. Mødenoterne kan findes i kapitel 6.

Med henblik på at foretage to yderligere interviews, har DRC Dansk Flygtningehjælp også rettet henvendelse til en advokat i Varese regionen, og til de italienske myndigheder i Rom, som arbejder med indkvartering af asylansøgere. Det var desværre ikke muligt at gennemføre disse interviews.

Indhentning af oplysninger er afsluttet den 16. marts 2022. På daværende tidspunkt var det uklart, hvorvidt og i hvor stort et omfang, det italienske indkvarteringssystem ville blive påvirket af det store antal personer, som indrejser i Italien som følge af krigen i Ukraine.¹³

I kapitel 5 gennemgås Flygtningenævnets praksis vedrørende overførsler til Italien i perioden 1. januar 2021 – 16. marts 2022.

2. Modtagelse i lufthavnen

Dublin returnees ankommer typisk til Fiumicino i Rom eller til Milan Malpensa airport i Varese provinsen.¹⁴

Ved ankomsten til Italien skal Dublin returnees rette henvendelse til lufthavnspolitiet og oplyse, at de ønsker at søge om asyl eller at få genoptaget behandlingen af deres asylsag, afhængigt af om de tidligere er registreret som asylansøgere i Italien eller ej.¹⁵

Dublin returnees, som tidligere er registreret som asylansøgere i Italien, skal efter ankomsten henvende sig til politiet, Questura, i den provins, hvor de tidligere er registrerede som asylansøgere.¹⁶ Swiss Refugee Council (herefter benævnt OSAR) skriver, at Dublin returnees modtager en invitation fra lufthavnspolitiet,

⁹ Centro Astalli fungerer også som centeroperatør og driver fem SAI centre. For yderligere information om Centro Astalli se kapitel 6.3.

¹⁰ ASGI er forkortelsen for Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. ASGI er en medlemsbaseret forening bestående af blandt andet italienske udlænderetsadvokater. ASGI har blandt andet egne ansatte, som beskæftiger sig med italiensk migrationslovgivning.

¹¹ For yderligere information om Loredana Leo, se kapitel 6.2.

¹² For yderligere information om Diaconia Valdese, se kapitel 6.1.

¹³ ActionAid Italia har problematiseret, at det er uklart, hvordan den italienske regering vil administrere indkvarteringen af de mange ukrainske flygtninge, som forventes at indrejse i Italien, jf. infomigrants, 14. marts 2022, *Italy's Ukraine refugee plan problematic – ActionAid*. Premierminister Mario Draghi oplyste den 9. marts 2022, at 23.872 ukrainske flygtninge på daværende tidspunkt var ankommet til Italien siden den russiske invasion af Ukraine den 24. februar 2022, jf. bl.a. infomigrants, 11. marts 2022, *Italy: More than 23,000 refugees from Ukraine arrived*. Med omkring 250.000 ukrainere har Italien en af de største ukrainske diasporaer i EU, og de italienske myndigheder har oplyst, at de er klar til at udvide antallet af CAS og SAI centre, jf. the local, 4. marts 2022, *how is Italy responding to the Ukraine refugee crisis?*

¹⁴ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 12. Som det fremgår af kapitel 5, er det samme tilfældet for personer overført fra Danmark til Italien, jf. DRC Dansk Flygtningehjælps manuelle gennemgang af 27 sager om overførsel til Italien i medfør af Dublin III forordningen behandlet af Flygtningenævnet i perioden 1. januar 2021 til 16. marts 2022.

¹⁵ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 3.

¹⁶ Interview med Loredana Leo, pkt. 3, Interview med Centro Astalli, pkt. 5, og Interview med Diaconia Valdese, pkt. 8.

hvoraf det fremgår, hvilken Questura de skal henvende sig til.¹⁷ Centro Astalli oplyser ligeledes, at Dublin returnees bør modtage en invitation ved ankomst.¹⁸

Hvis de italienske myndigheder eksplicit har accepteret at tilbagetage en Dublin returnee, fremgår det af de italienske myndigheders accept til den anmodende medlemsstat, hvilken lufthavn den pågældende skal udsendes til. I disse sager skal Dublin returnees udsendes til den angivne lufthavn, hvorfra det er lettest at nå frem til den region, hvor vedkommendes asylsag skal behandles.¹⁹

Dublin returnees, som ikke tidligere er registrerede som asylansøgere i Italien, og som ønsker at indgive en asylansøgning, skal registreres som asylansøgere, og herefter gives adgang til indkvartering i den region, lufthavnen er beliggende i, jf. et cirkulære udstedt af det italienske indenrigsministerium den 14. januar 2019. Ifølge cirkulæret skal hensynet til familiens enhed altid sikres.²⁰ Også i disse tilfælde modtager Dublin returnees en invitation fra lufthavnspolitiet, hvoraf fremgår, hvilken Questura de skal henvende sig til.²¹ OSAR skriver herom, at grænsepolitiet ikke selv har kompetence til at registrere asylansøgnings.²²

Centro Astalli oplyser, at det er deres erfaring, at mange Dublin returnees, som ankommer til Fiumicino lufthavn i Rom uden tidligere at have søgt asyl i Italien, får hjælp af lufthavnspolitiet med at få adgang til indkvartering direkte fra lufthavnen, såfremt der er ledige indkvarteringspladser. Hvis ikke der er ledige indkvarteringspladser, skal disse Dublin returnees rette henvendelse til Questura i den region, lufthavnen er beliggende i.²³

Civilsamfundsorganisationer er til stede i forskelligt omfang i de italienske lufthavne, typisk baseret på ét-årige aftaler,²⁴ og de skal bl.a. yde støtte til Dublin returnees efter ankomsten til lufthavnen.²⁵ I Milan Malpensa lufthavn har organisationen Cooperativa Ballafon været til stede siden 2021, og inden da var Diaconia Valdese til stede.²⁶ I Fiumicino lufthavn i Rom har organisationen ITC været til stede siden januar 2022.²⁷

I AIDA Country Report: Italy 2020 Update (herefter benævnt AIDA rapporten) bemærkes, at cirkulæret af 14. januar 2019 ikke ekspliciterer, hvordan de italienske myndigheder skal facilitere en Dublin returnees rejse fra lufthavnen til den region, hvor den pågældende skal henvende sig, hvilket kan medføre, at Dublin returnees oplever vanskeligheder i forbindelse med at få adgang til asylproceduren.²⁸

Af OSAR's rapport fra juni 2021 fremgår i overensstemmelse hermed, at Dublin returnees ikke altid er sikret adgang til indkvartering, da Dublin returnees ofte er overladt til dem selv og uden støtte efter ankomsten til lufthavnen.²⁹

Af OSAR's rapport fra februar 2022 fremgår, at lufthavnspersonalet i Malpensa lufthavn har indgået en aftale med Prefettura i Varese, som giver lufthavnspersonalet mulighed for at tilkalde en psykolog, som kan hjælpe de mest sårbare Dublin returnees. OSAR's kilde har dog ikke kendskab til, at ordningen har været anvendt i

¹⁷ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 31.

¹⁸ Interview med Centro Astalli, pkt. 5

¹⁹ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 69.

²⁰ Det Italienske Indenrigsministeriums cirkulære af 14. januar 2019 er tilgængeligt på: http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_decreto_sicurezza_14_1_2019_1.pdf

²¹ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 31 og Interview med Centro Astalli, pkt. 5, og Interview med Diaconia Valdese pkt. 4.

²² OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 31.

²³ Interview med Centro Astalli, pkt. 6-9.

²⁴ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 31 og Interview med Diaconia Valdese, pkt. 1.

²⁵ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 3.

²⁶ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 2.

²⁷ Interview med Loredana Leo, pkt. 6.

²⁸ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 68.

²⁹ OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 10.

praksis.³⁰ Det er ikke muligt at finde oplysninger om, hvorvidt lufthavnspersonalet i Fiumicino har samme mulighed.³¹ Ingen af de interviewede kilder har nævnt muligheden for, at lufthavnspersonalet kan tilkalde en psykolog.

3. Adgang til indkvartering

I dette kapitel beskrives Dublin returnees' adgang til indkvartering, som bl.a. afhænger af, om de tidligere er registrerede som asylansøgere i Italien samt status på behandlingen af deres asylsag. I kapitel 4 beskrives forholdene på asylcentre.

OSAR skriver, at der ikke er reserveret pladser i indkvarteringssystemet til Dublin-returnees efter ankomsten til Italien.³² I marts 2021 har den italienske Dublin unit i overensstemmelse hermed oplyst til ASGI, at:

*"in the reception system there are no places reserved for Dubliners returning from other Member States, who are included in the reception system, regulated by legislative decree no. 142/2015."*³³

3.1. Dublin returnees uden forudgående asylregistrering i Italien

Dublin returnees, som ikke tidligere har søgt asyl i Italien, behandles på samme måde som nyankomne asylansøgere,³⁴ og det er typisk lettere for Dublin returnees at få adgang til indkvartering, hvis de ikke tidligere har søgt asyl i Italien, idet processen er mere simpel og de ikke risikerer at have mistet retten til indkvartering.³⁵

Det italienske indkvarteringssystem er reguleret ved den italienske indkvarteringslov, og af lovens artikel 1 fremgår, at asylansøgere uden egne midler ('destitute') skal have adgang til modtageforhold fra det øjeblik, de oplyser, at de søger om international beskyttelse og den indledende asylregistrering er foretaget (fotosegnalamento).³⁶

Hvorvidt asylansøgere er uden egne midler, og dermed skal have adgang til modtageforhold, vurderes af den kompetente Prefettura.³⁷ Af AIDA rapporten fremgår, at asylansøgerens erklæring herom i praksis lægges til grund, men at det forekommer, at beslutningen omgøres, efter asylansøgeren er indkvarteret, hvis det eksempelvis kommer frem, at asylansøgeren har et arbejde.³⁸

Efter den indledende registrering, får personer, som ønsker at indgive en asylansøgning i Italien, besked på hvornår de skal henvende sig til en Questura for at foretage den formelle registrering af deres asylansøgning (verbalizzazione).³⁹

Centro Astalli oplyser, at det er deres erfaring, at mange Dublin returnees, som ikke tidligere har søgt asyl i Italien, og som ankommer til Fiumicino lufthavn i Rom, får hjælp af lufthavnspolitiet med at få adgang til

³⁰ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 12. Af fodnote 40 fremgår, at OSAR har modtaget denne information på e-mail fra en italiensk juridisk sagsbehandler.

³¹ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 12. Her fremgår, at OSAR ikke har adgang til sådanne oplysninger angående Fiumicino lufthavn.

³² OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 10. Centro Astalli har oplyst tilsvarende til DRC Dansk Flygtningehjælp, jf. Interview med Centro Astalli, pkt. 4.

³³ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 69, fodnote 315.

³⁴ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 24.

³⁵ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 4, og Interview med Centro Astalli, pkt. 12.

³⁶ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 104.

³⁷ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 104.

³⁸ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 104.

³⁹ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 24.

indkvartering direkte fra lufthavnen, hvis der er ledige indkvarteringspladser.⁴⁰ Af baggrundsoplysningerne fremgår dog, at asylansøgere i praksis først kan opnå adgang til modtageforhold, efter asylansøgningen formelt er registreret af den kompetente Questura.⁴¹ Dette oplyses ligeledes af advokat Loredana Leo og af Diaconia Valdese.⁴²

Angående ventetiden på at blive formelt registreret som asylansøger og få adgang til indkvartering har Loredana Leo oplyst, at den varierer i de enkelte regioner, samt at det er normalt at vente i ca. 7-10 dage.⁴³ Diaconia Valdese oplyser, at ventetiden i mange regioner er to til tre uger, og typisk er længst i de større byer.⁴⁴ Centro Astalli oplyser, at Dublin returnees, som ikke er blevet registreret som asylansøger af lufthavnspolitiet efter ankomsten til Italien, men henvist til et asylcenter direkte fra lufthavnen, først skal registreres af en Questura, og at der nogle gange er flere måneders ventetid.⁴⁵ COVID-19 pandemien har flere steder forlænget ventetiden.⁴⁶

For at foretage en formel registrering af en asylansøgning, kræver nogle Questura, i strid med italiensk lov, at asylansøgere har en privat bopælsadresse.⁴⁷ Af AIDA rapporten fremgår, at dette i 2019 var tilfældet i blandt andet Rom.⁴⁸ Begrænsede åbningstider og vanskeligheder ved at booke en aftale med den relevante Questura kan også vanskeliggøre den formelle asylregistrering og adgangen til indkvartering.⁴⁹ Loredana Leo har herom oplyst, at Questura i Rom kun foretager et bestemt antal asylregistreringer om dagen, nogle gange 20 eller 30.⁵⁰

Indtil Dublin returnees får adgang til indkvartering, kan de forsøge at få hjælp fra NGO'er eller kommunale programmer for hjemløse, men de fleste lever på gaden.⁵¹

Personer, som indrejser i Italien via havet, skal inden den indledende asylregistrering udfylde en formular (foglio notizie), hvor de skal krydse af, hvorfor de er indrejst i Italien. Flere Questura har indført en tilsvarende procedure, og OSAR skriver herom, at asylansøgere ikke modtager tilstrækkelig information, inden udfyldelsen af foglio notizie, samt at personer, som ikke får sat kryds ud for 'asylum', og dermed skriftligt tilkendegiver, at de ønsker at søge om asyl, betragtes som illegale migranter, hvorfor de udstedes en udvisningsafgørelse og risikerer frihedsberøvelse i et udrejsecenter (CPR).⁵² Frihedsberøvede har mulighed for at indgive en asylansøgning, men hvis myndighederne vurderer, at asylansøgningen er indgivet med henblik på at undgå udsendelse, forbliver den pågældende frihedsberøvet under asylsagsbehandlingen.⁵³ OSAR skriver, at personer, som har fået udstedt en udvisningsafgørelse og tilbagesendes i medfør af Dublin-forordningen, risikerer at blive frihedsberøvet.⁵⁴

⁴⁰ Interview med Centro Astalli, pkt. 6, 7 og 9.

⁴¹ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 104 og OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 24. Af AIDA rapporten fremgår, at den formelle registrering kan finde sted måneder efter den indledende registrering, og af OSAR's rapport fremgår, at ventetiden kan vare flere uger.

⁴² Interview med Loredana Leo, pkt. 7, og Interview med Diaconia Valdese, pkt. 4.

⁴³ Interview med Loredana Leo, pkt. 8.

⁴⁴ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 5-6.

⁴⁵ Interview med Centro Astalli, pkt. 10-11.

⁴⁶ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 5; Interview med Centro Astalli, pkt. 11, og OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 12. Af fodnote 38 fremgår blandt andet, at NAGA i januar 2022 har oplyst, at ventetiden i Milano har været "quite long" igennem 2021 og i starten af 2022, selvom der på papiret er ledige pladser i både CAS og SAI.

⁴⁷ OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 10.

⁴⁸ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 43.

⁴⁹ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 42f.

⁵⁰ Interview med Loredana Leo, pkt. 8.

⁵¹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 7.

⁵² OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 26f.

⁵³ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 27.

⁵⁴ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 27.

3.2. Dublin returnees med forudgående asylregistrering i Italien

Dublin returnees med en tidligere asylregistrering i Italien skal vende tilbage til den region, hvor deres asylansøgning tidligere er blevet registreret.⁵⁵

Denne gruppe af Dublin returnees venter derfor ofte i længere tid på at få adgang til indkvartering sammenlignet med Dublin returnees uden en forudgående asylregistrering i Italien.⁵⁶

Medmindre de har mistet retten til indkvartering, bør Dublin returnees kunne få adgang til indkvartering efter Dublin-overførslen, såfremt der er ledige pladser. De ledige pladser prioriteres til familier og kvinder med børn.⁵⁷

Ifølge indkvarteringslovens artikel 23, stk. 1, kan asylansøgere miste retten til indkvartering af følgende grunde:⁵⁸

- a) Asylansøgeren har ikke henvendt sig ved det tildelte asylcenter eller forlod asylcenteret uden at informere Prefettura⁵⁹;
- b) Asylansøgeren er blevet orienteret om tidspunkt for det personlige interview, men er ikke mødt op;
- c) Asylansøgeren har tidligere registreret en asylansøgning i Italien;
- d) Myndighederne vurderer, at asylansøgeren har tilstrækkeligt med egne midler; eller
- e) Asylansøgeren har begået en eller flere alvorlige overtrædelser af asylcenterets interne regler eller asylansøgerens adfærd blev betragtet som meget voldelig.

Ifølge indkvarteringslovens artikel 23, stk. 2, skal der ikke foretages en vurdering af risikoen for armod ('destitution') i forbindelse med en tilbagetrækning af retten til indkvartering, men der skal tages hensyn til særlige forhold som følge af asylansøgerens sårbarhed.⁶⁰

Mulighederne for at tilbagetrække retten til indkvartering i medfør af indkvarteringslovens artikel 23 fortolkes meget strikt, og asylansøgere risikerer at miste adgangen til indkvartering selv for mindre forseelser, eksempelvis hvis de har været væk fra asylcenteret i mere end 72 timer uden tilladelse.⁶¹ Det er et hyppigt problem for Dublin returnees, at de har mistet retten til indkvartering, hvis de tidligere har været indkvarteret i – eller henvist til – et asylcenter, som de ikke har henvendt sig til eller har forladt.⁶²

Asylansøgere kan klage til den Regionale Administrative Domstol (Tribunale amministrativo regionale) over en afgørelse om tilbagetrækning af retten til indkvartering, jf. indkvarteringslovens artikel 23, stk. 5, og ifølge AIDA rapporten har de ret til gratis juridisk bistand i forbindelse med klagen.⁶³

⁵⁵ Det Italienske Indenrigsministeriums cirkulære af 14. januar 2019, tilgængeligt på:

http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_decreto_sicurezza_14_1_2019_1.pdf. Loredana Leo oplyser, at hun er gået ind i en sag, hvor hun formåede at få en familie, som var Dublin-overført fra Frankrig, indkvarteret i Rom, selvom de tidligere var registreret som asylansøgere i Crotone i Calabria, jf. Interview med Loredana Leo, pkt. 4. Diaconia Valdese oplyser, at det er svært at få adgang til indkvartering i andre regioner, jf. Interview med Diaconia Valdese, pkt. 8.

⁵⁶ Interview med Centro Astalli, pkt. 15.

⁵⁷ Interview med Centro Astalli, pkt. 14.

⁵⁸ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 109f.

⁵⁹ Eksempler på hvordan denne regel fortolkes lokalt, kan findes i AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s.110f.

⁶⁰ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 110.

⁶¹ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 42. Mulighederne for at tilbagetrække asylansøgeres ret til indkvartering er nærmere beskrevet i OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 41f.

⁶² OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 41, Interview med Centro Astalli, pkt. 12, samt Interview med Diaconia Valdese, pkt. 10.

⁶³ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 110.

Diaconia Valdese oplyser, at det ikke hjælper at klage.⁶⁴ Centro Astalli oplyser ligeledes, at det i praksis ikke hjælper at klage, samt at sagsbehandlingstiden kan vare mellem 1 og 1½ år, og at asylansøgere under sagsbehandlingen lever på gaden.⁶⁵ Diaconia Valdese oplyser, at det i disse situationer nogle gange er muligt at blive indkvarteret på ny, selvom man officielt har mistet retten til indkvartering, hvis man taler uformelt med de lokale myndigheder, i særdeleshed den ansvarlige Prefettura.⁶⁶ Diaconia Valdese oplyser, at det formentlig vil være lettere for visse grupper at blive indkvarteret, selvom de har mistet retten til indkvartering, og nævner som eksempel, at det vil være lettere for kvinder med mindreårige børn end for mænd over 18 år.⁶⁷ Loredana Leo oplyser, at det afhænger af den ansvarlige Prefettura, om Dublin returnees med en forudgående asylregistrering i Italien kan få adgang til indkvartering, men at det er hendes erfaring, at de i praksis får adgang.⁶⁸

Asylansøgere, som har mistet retten til indkvartering, vil typisk være nødt til at leve på gaden, hvis ikke de har kontakter, som kan hjælpe dem, eller de kan prøve få adgang til et herberg, hvor de kan sove om natten.⁶⁹

Af OSAR's rapport fra juni 2021 og af AIDA rapporten fremgår, at Dublin returnees kan opleve problemer, hvis de har indgivet en asylansøgning i Italien, og derefter har været udrejst af landet i mere end 12 måneder. Dette skyldes, at de italienske myndigheder suspenderer en asylsag, hvis asylansøgeren forlader asylcenteret inden asylinterviewet med Territorial Commission og/eller hvis asylansøgeren ikke møder op til interviewet. Asylsagen lukkes, hvis ikke asylansøgeren søger om at få genåbnet asylsagen inden for 12 måneder efter sagen blev suspenderet. Hvis asylansøgeren efter de 12 måneder vender tilbage til Italien og søger om asyl, betragtes ansøgningen som en fornyet asylansøgning, og afvises, hvis ikke asylansøgeren kan fremlægge nye oplysninger.⁷⁰

3.3. Dublin returnees med endeligt afslag på asyl i Italien

Asylansøgere, som er meddelt afslag på asyl, eventuelt in absentia, og som ikke har klaget over afslaget inden, risikerer at få en udvisningsafgørelse ved tilbagevenden til Italien samt at blive placeret i et 'pre-removal center' benævnt Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR).⁷¹ Dette gælder også, selvom asylansøgeren aldrig er blevet orienteret om afslaget på asyl. I så fald orienterer Territorial Commission den ansvarlige Questura om afslaget, som bliver endeligt, hvis ikke asylansøgeren klager inden for 20 dage.⁷²

Dublin returnees som har fået et endeligt afslag på deres asylansøgning, eventuelt in absentia, kan indgive en fornyet asylansøgning.⁷³

Loredana Leo oplyser, at Dublin returnees nogle gange har mistet retten til indkvartering, fordi de har fået et afslag på deres asylansøgning, uden at de er informeret herom, hvorfor de ikke har påklaget rettidigt.⁷⁴

⁶⁴ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 12.

⁶⁵ Interview med Centro Astalli, pkt. 13.

⁶⁶ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 12.

⁶⁷ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 14.

⁶⁸ Interview med Loredana Leo, pkt. 10.

⁶⁹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 13.

⁷⁰ OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 10f, og AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 70.

⁷¹ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 70 og 140.

⁷² OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 28f.

⁷³ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 89, OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 29, og Interview med Diaconia Valdese, pkt. 26.

⁷⁴ Interview med Loredana Leo, pkt. 11.

4. Det italienske indkvarteringssystem

Det italienske indkvarteringssystem er i praksis opbygget således, at asylansøgere, inklusive Dublin returnees, indledningsvist kan indkvarteres i CARA⁷⁵ (first line centre), indtil der er plads i SAI⁷⁶ (second line centre). I tilfælde af mangel på indkvarteringspladser kan Prefettura oprette CAS centre⁷⁷ (emergency centre), hvor asylansøgere kan indkvarteres, indtil der er ledige pladser i SAI.⁷⁸

Lovændringen i 2018, Salvini dekretet,⁷⁹ medførte blandt andet, at second line centrene ændrede navn fra SPRAR til SIPROIMI, samt at disse centre alene kunne indkvartere personer allerede meddelt international beskyttelse samt uledsagede mindreårige asylansøgere, dog med forbehold for at de lokale myndigheder kunne beslutte også at indkvartere f.eks. ofre for menneskehandel på disse centre.⁸⁰

Med Lamorgese dekretet skiftede SIPROIMI centrene navn til SAI, og kunne igen bruges til indkvartering af alle asylansøgere samt personer meddelt international beskyttelse.⁸¹

På baggrund af den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD's) dom i Tarakhel-sagen⁸² udsendte de italienske myndigheder den 27. marts 2015 det første af i alt otte Circular Letters til de øvrige medlemsstaters Dublin units, hvori det italienske indenrigsministerium garanterede, at alle familier med mindreårige børn, som overføres til Italien i medfør af Dublin III forordningen, vil blive indkvarteret samlet og i modtageforhold tilpasset familien og børnenes alder.⁸³

Den italienske Dublin unit udsendte det ottende Circular Letter den 8. februar 2021 efter ikrafttrædelsen af Lamorgese dekretet. Heraf fremgår, at:

"the new system introduces some significant changes in the Italian reception system. Above all, it provides the chance for asylum seekers to be hosted in the SAI system, including family groups so as to guarantee the protection of such a fundamental right as the family unity.

*Following our Circular Letter of 8 January 2019, this is to inform you that in the framework of the new system these dedicated centres will host even Dublin family groups with minors, returned from other Member States, in accordance with the Tarakhel judgment."*⁸⁴

I AIDA rapporten bemærkes, at lovdekretet alene garanterer asylansøgere adgang til SAI centre i det omfang, der er ledige pladser, og selvom sårbare asylansøgere skal prioriteres, er deres adgang til SAI centrene ikke

⁷⁵ CARA er forkortelsen for "Centri Governativi di Primi Accoglienza".

⁷⁶ SAI er forkortelsen for "Sistema di Accoglienza e Integrazione". Indtil Salvini dekretet i 2018 blev second line asylcentrene benævnt SPRAR, hvorefter de blev benævnt SIPROIMI indtil Lamorgese dekretet i 2020.

⁷⁷ CAS er forkortelsen for "Centri di accoglienza straordinaria".

⁷⁸ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 99. Da Dublin returnees som udgangspunkt ikke indkvarteres i de såkaldte hotspots, vil disse ikke blive nærmere omtalt i denne temaprofil.

⁷⁹ Decree Law 113/2018, konverteret til lov med L 132/2018.

⁸⁰ AIDA Country Report: Italy 2019 Update, s. 91.

⁸¹ Decree Law 130/2020, konverteret til lov med L 173/2020.

⁸² European Court of Human Rights, 4. November 2014, Application no. 29217/12, *Tarakhel v. Switzerland*. Sagen omhandlede et afghansk ægtepar med seks børn, som havde påklaget de schweiziske myndigheders afgørelse om at tilbagesende dem til Italien i medfør af Dublin III forordningen. EMD vurderede, at det ville være i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), hvis de schweiziske myndigheder overførte Tarakhel familien til Italien i medfør af Dublin III forordningen uden først at have modtaget en individuel garanti fra de italienske myndigheder om, at familien vil få adgang til modtageforhold tilpasset børnenes alder, og at familien vil blive indkvarteret sammen.

⁸³ Det italienske indenrigsministerium, 27. Marts 2015, *RE: Reception Guarantee according to the Judgment of the 4th of November 2014 from the European Court of Human Rights (Tarakhel vs. Switzerland, application n. 29217/12)*. DRC Dansk Flygtningehjælp har modtaget brevet fra Udlændingestyrelsen.

⁸⁴ Det italienske indenrigsministerium, 8. februar 2021, *RE: Regulation (EU) No. 604/2013 Reception of family groups returned to Italy*. DRC Dansk Flygtningehjælp har modtaget brevet fra Udlændingestyrelsen.

garanteret i indkvarteringsloven.⁸⁵ Det fremgår ligeledes, at der fortsat er store begrænsninger på kommunernes frivillige tilslutning til SAI-projekterne, hvorfor der er stor mangel på indkvarteringspladser i disse centre.⁸⁶ Det fremgår, at ændringer i det daglige beløb givet til centeroperatørerne har medført, at større asylcentre prioriteres fremfor mindre asylcentre baseret på SAI-systemet.⁸⁷ Af OSAR's rapport fra juni 2021 fremgår, at det i praksis ikke er muligt for kommunerne at oprette nye SAI centre som følge af de økonomiske begrænsninger indført i 2020:

*"[...] the new decree contains a financial immutability clause, which stipulates that the new reception measures must be implemented using the human, financial and instrumental resources available under existing law, without creating a new or increased burden on public finances. The reform is paralysed by this financial immutability, so that no new SAI projects have been initiated, nor will they be."*⁸⁸

Af OSAR's rapport fra juni 2021 og AIDA rapporten fremgår, at Dublin returnees ikke er sikret adgang til indkvartering, og at de, såfremt de får adgang til indkvartering, mest sandsynligt vil blive indkvarteret i et CAS center, hvor flere end 70 procent af asylansøgerne er indkvarteret.⁸⁹

Diaconia Valdese, Centro Astalli og Loredana Leo oplyser ligeledes, at Dublin returnees, som får adgang til indkvartering, formentlig indkvarteres i et CAS center eller i et CARA center.⁹⁰ Diaconia Valdese og Centro Astalli oplyser, at det italienske indkvarteringssystem i praksis fortsat består af to trin, og at man først får adgang til SAI, hvis man meddeles international beskyttelse.⁹¹ Loredana Leo udtaler, at det er meget svært for asylansøgere at få adgang til indkvartering i et SAI-center, samt at de oftest indkvarteres i et CAS center. Hun udtaler videre, at det kan ske, at asylansøgere efter noget tid får mulighed for at flytte fra et CAS center til et SAI center, men at der ikke er en grænse for, hvor længe asylansøgere kan indkvarteres i et CAS center, inden de flyttes til et SAI center.⁹² Centro Astalli driver fem SAI centre og indkvarterer i alt omkring 90 personer, men siden Lamorgese Dekretet trådte i kraft er ingen Dublin returnees blevet indkvarteret i Centro Astallis centre.⁹³

Af OSAR's rapport fra februar 2022 fremgår, at på trods af lovændringen i 2020, så har asylansøgere, inkl. Dublin returnees, i praksis kun adgang til SAI centrene på papiret, idet det fortsat er meget begrænset med pladser i disse centre i forhold til behovet. Af rapporten fremgår, at SAI systemet i september 2021 havde 32,456 pladser, hvoraf 24,981 er ordinære pladser, 6,692 af pladserne er beregnet til uledsagede mindreårige, og kun 783 af pladserne, svarende til 2,4 %, er beregnet til personer med psykologiske eller fysiske helbredsproblemer.⁹⁴

Af OSAR's rapport fra februar 2022 fremgår, at antallet af pladser i SAI centrene er øget siden 2020, men at antallet af pladser varierer afhængigt af blandt andet fundingmulighederne, og at antallet af pladser i 2021 – om end bedre end i 2020 – er mindre end i 2019.⁹⁵

⁸⁵ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 100.

⁸⁶ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 100.

⁸⁷ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 107.

⁸⁸ Oplyst af Gianfranco Schivano til borderline-europe den 10. maj 2021 og gengivet i OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 8. Gianfranco Schivano er præsident i Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS)

⁸⁹ OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 10, og AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 99.

⁹⁰ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 15, Interview med Loredana Leo, pkt. 13, og Interview med Centro Astalli, pkt. 16.

⁹¹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 17, og Interview med Centro Astalli, pkt. 16-18 og 25.

⁹² Interview med Loredana Leo, pkt. 13

⁹³ Interview med Centro Astalli, pkt. 19.

⁹⁴ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 15.

⁹⁵ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 15.

4.1. Modtageforhold på asylcentre

Ifølge den italienske indkvarteringslovs artikel 12, stk. 1, skal de materielle modtageforhold, og ydelserne som tilbydes indkvarterede asylansøgere, defineres i et dekret udstedt af det italienske indenrigsministerium.⁹⁶ Prefettura kan, via de sociale myndigheder i kommunerne, monitorere forholdene i asylcentre, jf. indkvarteringslovens artikel 20.⁹⁷

Det seneste dekret (capitolato d'appalto), som definerer de materielle modtageforhold og ydelserne som tilbydes indkvarterede asylansøgere, blev vedtaget den 22. juli 2021.⁹⁸

I de seneste år er de materielle modtageforhold og de tilbudte ydelser til indkvarterede asylansøgere ændret flere gange, blandt andet som følge af ændringer i det daglige beløb givet til centeroperatører pr. indkvarteret asylansøger. Ifølge AIDA rapporten prioriteres de større asylcentre af den grund fortsat fremfor de mindre asylcentre baseret på SAI-systemet.⁹⁹

Af OSAR's rapport fra juni 2021 fremgår, at forholdene for indkvarterede i CARA og CAS centre blev ensrettet i forbindelse med en ændring af indkvarteringsloven i 2020, hvilket betyder, at indkvarterede i CAS skal have adgang til samme services som indkvarterede i CARA.¹⁰⁰

EU Kommissionen har i en beskrivelse af ændringerne af det italienske indkvarteringssystem skrevet, at Lamorgese dekretet introducerede en mindre stigning i budgetterne for driften af CAS centre, således at der kan tilbydes bedre services til indkvarterede på disse centre.¹⁰¹

Af OSAR's rapport fra juni 2021 fremgår, at der siden Lamorgese Dekretet kun er sket en begrænset forbedring af modtageforholdene i praksis. Som eksempel nævner OSAR, at begrænsninger på antal timer med tolkebistand medfører, at der i et CAS og CARA center med 100 pladser kun er 1.02 minutter til rådighed med en tolk per person per dag, hvilket ikke er nok til en meningsfuld samtale med en læge, advokat eller psykolog.¹⁰² Det forrige dekret fra februar 2021 indeholdt en række services til indkvarterede asylansøgere i CAS og CARA centre, men af AIDA rapporten fremgår, at de nævnte services ikke forventes at blive realiseret i virkeligheden.¹⁰³

Af AIDA rapporten fremgår, at der i praksis vil være stor forskel på modtageforholdene for de asylansøgere, som indkvarteres i CARA eller CAS og for de indkvarterede i SAI.¹⁰⁴ Af OSAR's rapport fra februar 2022 fremgår, at forholdene i SAI centre generelt er bedst egnede til at sikre asylansøgere passende modtageforhold.¹⁰⁵

Centro Astalli oplyser, at der er en stor forskel på forholdene i CAS, CARA og SAI centre, samt at den primære forskel er, at kun basale services tilbydes i CAS og CARA centrene, som typisk er meget store og overbelagte, hvorimod SAI centrene er mindre og tilbyder social, juridisk og psykologisk assistance samt

⁹⁶ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 107.

⁹⁷ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 107

⁹⁸ Dekretet af 22. juli 2021 er tilgængeligt på det italienske indenrigsministeriums hjemmeside: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/07/21A05246/sg>

⁹⁹ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 107.

¹⁰⁰ OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 5.

¹⁰¹ EU Kommissionen, 4. februar 2021, *Italy: How has the reception system for asylum seekers and refugees changed*. Tilgængelig på: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/italy-how-has-reception-system-asylum-seekers-and-refugees-changed_en

¹⁰² OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 5.

¹⁰³ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 100.

¹⁰⁴ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 100.

¹⁰⁵ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 14.

integrationsprojekter og sprogundervisning.¹⁰⁶ Centro Astalli kontaktes af mange asylansøgere, som klager over forholdene på CAS centrene.¹⁰⁷ Loredana Leo oplyser, at der er stor forskel på forholdene i asylcentre, hvorfor man ikke kan sige, at alle CAS centre er dårlige, ligesom man ikke kan sige, at alle SAI centre er gode. Typisk er modtageforholdene på SAI centrene dog bedst.¹⁰⁸

Diaconia Valdese oplyser, at modtageforholdene i SAI centrene er meget bedre end i CAS centrene¹⁰⁹, samt at alle asylansøgere, uanset om de er indkvarteret i CAS, CARA eller SAI, efter loven bør modtage:

*"[...] linguistic mediation, legal guidance, psycho-social and health protection, access to local services and vocational training and more general support for social inclusion."*¹¹⁰

Diaconia Valdese bemærker dog, at det ikke er sikkert, at alle de ovennævnte lovpligtige services tilbydes i alle CAS centre, idet CAS centre drives af mange forskellige aktører, hvorfor der er stor forskel på modtageforholdene.¹¹¹ OSAR skriver ligeledes, at forholdene på CAS centre varierer meget på tværs af regioner og centre, samt at modtageforholdene generelt er bedre i de mindre CAS centre eller i CAS centre drevet af kooperativer, fremfor i store CAS centre drevet af profit-orienterede organisationer.¹¹²

Af OSAR's rapport fra januar 2020 fremgår, at mange af CAS centrene er meget afsides beliggende, overfyldte, uhygiejniske og uegnede til formålet. Forholdene i CAS centrene er også forværret efter ikrafttrædelsen af Salvini dekretet og efterfølgende forringelser i de udbudte services på centrene.¹¹³ Centro Astalli bemærker ligeledes, at det er et problem for asylansøgere indkvarteret i CAS, at disse centre ofte kun tilbyder et minimum af services og samtidig er placeret i meget isolerede områder, som ikke kan tilgås med kollektiv transport, idet dette betyder, at asylansøgerne i praksis ikke har mulighed for at tilgå ekstra services udenfor centrene.¹¹⁴

Asylansøgere som ikke er indkvarteret på et asylcenter, har ifølge indkvarteringsloven ikke adgang til økonomisk støtte.¹¹⁵

4.2. Sundhedsbehandling

Efter loven bør alle asylansøgere kunne få adgang til det nationale sundhedsvæsen, hvor de er berettiget til samme behandling som italienske statsborgere. Retten til sundhedsbehandling opnås på tidspunktet for den formelle registrering af asylansøgningen og omfatter automatisk familiemedlemmer, som er afhængige af asylansøgeren, og som har fast bopæl i Italien, herunder nyfødte børn.¹¹⁶ Indtil asylansøgningen er formelt registreret, har asylansøgeren adgang til akut sundhedsbehandling (emergency healthcare).¹¹⁷ Loredana Leo oplyser, at ventetiden på at blive formelt registreret som asylansøger varierer i de enkelte regioner, samt at

¹⁰⁶ Interview med Centro Astalli, pkt. 21-22.

¹⁰⁷ Interview med Centro Astalli, pkt. 24.

¹⁰⁸ Interview med Loredana Leo, pkt. 18.

¹⁰⁹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 19.

¹¹⁰ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 21.

¹¹¹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 21.

¹¹² OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*, s. 6, og OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 13. I fodnote 46 henviser OSAR til, at de seneste dekretter om modtageforholdene har medført, at mange mindre centre er blevet lukket, og at der i stedet er åbnet flere store centre, som bedre kan køre rundt med den begrænsede økonomiske støtte fra staten.

¹¹³ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 38.

¹¹⁴ Interview med Centro Astalli, pkt. 27.

¹¹⁵ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 109.

¹¹⁶ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 9 og AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 127f.

¹¹⁷ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 24; AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 128. At dette fortsat er gældende, fremgår af OSAR, februar 2022, s. 9

det er normalt at vente i ca. 7-10 dage.¹¹⁸ Diaconia Valdese oplyser, at ventetiden i mange regioner er to til tre uger¹¹⁹, og Centro Astalli oplyser, at der nogle gange er flere måneders ventetid.¹²⁰

Det fremgår af baggrundsoplysningerne, at der i praksis er vanskeligheder forbundet med at blive registreret i det nationale sundhedsvæsen som asylansøger.¹²¹ For at blive registreret, skal man blandt andet have et identifikationsnummer i forhold til skattevæsenet. Dette burde asylansøgere modtage af Questura i forbindelse med den formelle registrering af deres asylansøgning, men i praksis modtager asylansøgere ofte et dokument uden dette nummer.¹²²

Loredana Leo oplyser endvidere, at det dokument som udstedes af Questura i forbindelse med den formelle registrering af asylansøgningen, og som giver asylansøgeren processuelt ophold under asylsagens behandling, typisk ikke har en udløbsdato, hvilket kan skabe problemer for asylansøgere, idet de lokale sundhedsmyndigheder nogle gange antager, at det processuelle ophold udløber efter seks måneder.¹²³ Loredana Leo oplyser, at det i praksis ofte sker, at asylansøgere ikke får adgang til det nationale sundhedsvæsen.¹²⁴ Diaconia Valdese oplyser modsat, at adgangen til det nationale sundhedssystem generelt set ikke er et problem for asylansøgere.¹²⁵

Af OSAR's rapport fra februar 2022 fremgår, at selvom modtageforholdene i CAS centre siden dekretet fra februar 2021 har givet mulighed for psykologbehandling, så er asylansøgere i CAS centre ikke garanteret adgang til behandling.¹²⁶ Af rapporten fremgår ligeledes, at psykologer generelt ikke er tilgængelige i CAS centre, om end det afhænger af ledelsen af det enkelte CAS center.¹²⁷ Centro Astalli oplyser, at hvis personalet på et CAS center opdager, at en asylansøger er sårbar, så vil asylansøgeren typisk blive henvist til en læge eller et hospital, og om nødvendigt kan asylansøgere også henvises til en psykolog.¹²⁸ Diaconia Valdese oplyser, at psykologbehandling i nogen grad kan tilbydes i indkvarteringssystemet, og at det er muligt at blive henvist til det nationale sundhedssystem for psykologbehandling.¹²⁹

Centro Astalli, Loredana Leo og Diaconia Valdese oplyser, at adgangen til sundhedsbehandling primært er et problem for asylansøgere, som ikke har adgang til indkvartering. Dette skyldes blandt andet, at mange lever på gaden og ikke har kendskab til deres rettigheder, hvorfor de ikke ved, at de har ret til sundhedsbehandling, eller hvordan de kan tilgå denne.¹³⁰ Centro Astalli møder asylansøgere, som efter to til tre år i Italien ikke har et sundhedskort, fordi de ikke er informeret om deres rettigheder.¹³¹

Diaconia Valdese oplyser, at Dublin returnees, som tidligere har fået afslag på asyl i Italien, vil være nødt til at indgive en subsequent application, samt at de kun vil have adgang til emergency health care.¹³²

¹¹⁸ Interview med Loredana Leo, pkt. 8.

¹¹⁹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 5.

¹²⁰ Interview med Centro Astalli, pkt. 11.

¹²¹ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 128f, og OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 10, hvor der henvises til udfordringerne beskrevet i OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 71ff.

¹²² OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 74.

¹²³ Interview med Loredana Leo, pkt. 22-24.

¹²⁴ Interview med Loredana Leo, pkt. 21.

¹²⁵ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 23.

¹²⁶ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 18. Oplyst af borderline-europe den 24. januar 2022.

¹²⁷ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 13.

¹²⁸ Interview med Centro Astalli, pkt. 28.

¹²⁹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 24.

¹³⁰ Interview med Centro Astalli, pkt. 29-30, Interview med Loredana Leo, pkt. 26, og Interview med Diaconia Valdese, pkt. 25.

¹³¹ Interview med Centro Astalli, pkt. 29-30.

¹³² Interview med Diaconia Valdese, pkt. 26.

4.3. Forholdene for sårbare Dublin returnees

4.3.1. Modtagelse og identifikation af sårbare Dublin returnees

OSAR har i juni 2021 fået oplyst, at det kun er sket i få sager, at den overførende medlemsstat forud for overførslen havde informeret de italienske myndigheder om, at en Dublin returnee er sårbar, samt at sårbare Dublin returnees ikke henvises til et SAI center ved ankomsten til lufthavnen.¹³³

Af OSAR's rapport fra februar 2022 fremgår endvidere, at:

“Even if the arrival of a vulnerable case was flagged, psychological support is not transfer-oriented, but only foreseen in case of critical issues identified by an operator. Thus, in general, such support is only given after the person has been issued with a tax code and a health card, and has been referred to a psychologist.”¹³⁴

Af OSAR's rapport fra februar 2022 fremgår, at italiensk lov ikke indeholder foranstaltninger til at identificere sårbare personer eller til at vurdere deres særlige behov, hvilket medfører, at mange sårbarheder, især ikke-synlige sårbarheder, ikke opdages.¹³⁵ Civilsamfundsorganisationer spiller derfor en central rolle i forhold til at opdage, om en asylansøger er sårbar, og der er risiko for, at sårbare asylansøgere hverken identificeres eller støttes.¹³⁶

I overensstemmelse hermed oplyser Centro Astalli og Loredana Leo, som bedst kender til situationen i Fiumicino lufthavn i Rom, at den overførende medlemsstat sjældent forud for overførslen informerer de italienske myndigheder, om hvorvidt en Dublin returnee er sårbar. Medmindre en sårbar Dublin returnee selv oplyser til lufthavns politiet at være sårbar, opdager lufthavns politiet kun, at en Dublin returnee er sårbar, hvis det er tydeligt, f.eks. pga. tydelig graviditet eller høj alder.¹³⁷ Da Diaconia Valdese var til stede i Milan Malpensa lufthavn var deres erfaring dog, at de italienske myndigheder typisk havde kendskab til, om en Dublin returnee var sårbar forud for ankomsten.¹³⁸

Diaconia Valdese oplyser, at Questura i forbindelse med den formelle registrering af asylansøgningen normalt vil vurdere, om en asylansøger er sårbar. I skemaet, som udfyldes i forbindelse med den formelle asylregistrering, er det muligt at angive, om man er sårbar, og politiet bør også spørge, om den pågældende er sårbar.¹³⁹ Loredana Leo oplyser, at de italienske myndigheder ikke foretager en sårbarhedsvurdering efter ankomsten, og at det er svært at sige, at der er en egentlig procedure til at vurdere, om en asylansøger er sårbar, men at asylcenterpersonalet nogle gange af sig selv opdager, at det er tilfældet.¹⁴⁰

¹³³ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 13.

¹³⁴ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 13.

¹³⁵ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 17, oplyst af *borderline-europe* den 24. januar 2022.

¹³⁶ OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*, s. 17.

¹³⁷ Interview med Centro Astalli, pkt. 32 og interview med Loredana Leo, pkt. 27-29.

¹³⁸ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 27.

¹³⁹ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 28.

¹⁴⁰ Interview med Loredana Leo, pkt. 29.

4.3.2. Indkvartering af sårbare asylansøgere

Efter Lamorgese dekretet trådte i kraft, skal indkvarteringen af sårbare asylansøgere¹⁴¹ i SAI centre prioriteres, således at sårbare asylansøgere hurtigt får adgang til et SAI center.¹⁴²

Af AIDA rapporten fremgår, at der i SAI centrene ikke er tilstrækkeligt med pladser til sårbare asylansøgere, og at kun 2,3 % af asylansøgerne med alvorlige psykiske lidelser modtager passende støtte.¹⁴³ Diaconia Valdese oplyser ligeledes, at det skulle være muligt for sårbare asylansøgere at blive indkvarteret i SAI centre målrettet sårbare personer, men at der kun er et begrænset antal pladser i disse centre.¹⁴⁴ Centro Astalli oplyser, at sårbare asylansøgere typisk først får adgang til SAI centre, efter de er meddelt international beskyttelse.¹⁴⁵

Loredana Leo oplyser, at det kan være særligt vanskeligt for asylansøgere med alvorlige handicap eller sygdomme at blive indkvarteret på et SAI center, fordi det er vanskeligt for centerpersonalet at imødekomme disse personers særlige behov. Selvom asylansøgere med alvorlige handicap eller sygdomme burde få hurtig adgang til SAI centre, sker det i praksis, at operatørerne af SAI centrene oplyser til Servizio Centrale¹⁴⁶, at de ikke har ledige pladser, hvorfor asylansøgere med alvorlige handicap eller sygdomme typisk skal vente længe på at få adgang til SAI centre. Loredana Leo oplyser, at en italiensk domstol har vurderet, at SAI centre ikke kan afvise at indkvartere personer meddelt international beskyttelse med henvisning til, at de pågældende lider af en alvorlig sygdom som centret ikke kan håndtere, men alligevel sker det i praksis for personer med alvorlige fysiske eller psykiske sygdomme eller handicap.¹⁴⁷

Centro Astalli oplyser, at det især kan være svært for psykisk syge personer at blive indkvarteret på SAI centre, men at det også kan være svært for centeroperatøren at indkvartere personer som er sårbare af andre grunde.¹⁴⁸ Centro Astalli oplyser, at selv når sårbare personer får adgang til indkvartering på SAI centre, er disse centre generelt set ikke beregnet til at indkvartere sårbare personer, og SAI centrene har svært ved at imødekomme deres særlige behov.¹⁴⁹

I medfør af dekretet, som definerer de materielle modtageforhold og ydelserne som tilbydes indkvarterede asylansøgere, tilbydes ingen særlige ydelser eller støtte til sårbare asylansøgere, hvilket ifølge AIDA rapporten medfører, at sårbare asylansøgere er afhængige af hjælp fra frivillige.¹⁵⁰

Af AIDA rapporten fremgår om forholdene for sårbare asylansøgere efter Lamorgese Dekretet, at:

"The reform provided to the accommodation system by Decree Law 130/2020 extends the protection afforded to asylum seekers in first reception facilities by extending the type of services to be provided. This [is, red.] largely theoretical as the new tender specifications guarantee them only to a minimum

¹⁴¹ Sårbare asylansøgere er defineret som mindreårige, uledsagede mindreårige, personer med handicap, ældre personer, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for menneskehandel, personer som lider af alvorlig sygdom eller psykiske problemer, ofre for tortur, voldtægt eller andre former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold eller vold relateret til seksuel orientering eller kønsidentitet, samt ofre for kvindelig omskæring, jf. artikel 17 i den italienske indkvarteringslov.

¹⁴² Se blandt andet præmis 33 i EMD's dom af 23. marts 2021 i sagen M.T. v. the Netherlands, Application no. 46595/19.

¹⁴³ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 131.

¹⁴⁴ Interview med Diaconia Valdese, pkt. 18.

¹⁴⁵ Interview med Centro Astalli, pkt. 33.

¹⁴⁶ Servizio Centrale hører under ANCI, som er den nationale sammenslutning af italienske kommuner, og koordinerer og monitorerer SAI centre, jf. SAI systemets hjemmeside: Sistema Accoglienza Integrazione, ukendt dato, *SAI: History, Objectives and Characteristics*. Tilgængelig på: <https://www.retesai.it/english/>

¹⁴⁷ Interview med Loredana Leo, pkt. 16.

¹⁴⁸ Interview med Centro Astalli, pkt. 35-36.

¹⁴⁹ Interview med Centro Astalli, pkt. 33 og 35.

¹⁵⁰ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 108.

extent, thereby not having any positive impact on the situation that arose after the cancellation of these services following the Decree Law 113/2018 [Salvini Dekretet, red.]”¹⁵¹

Asylansøgninger indgivet af sårbare asylansøgere skal behandles i en prioriteret procedure, således at deres asylinterview planlægges hurtigst muligt. Af AIDA rapporten fremgår, at politiet, informerer Territorial Commission, når de vurderer, at en asylansøger er sårbar, hvorefter Territorial Commission planlægger det personlige interview hurtigst muligt. Det fremgår, at denne procedure også anvendes i tilfælde, hvor Territorial Commission kontaktes af specialiserede NGO’er, asylcentre eller sundhedscentre.¹⁵²

Af den italienske indkvarteringslov fremgår, at indkvarteringssystemet skal sikre familiens enhed.¹⁵³ Af AIDA rapporten fremgår, at det i praksis kan ske, at en far indkvarteres i en anden del af asylcenteret end mor og børn, men at det også kan ske, at forældrene adskilles i forskellige centre, i hvilke tilfælde børnene typisk vil blive indkvarteret med deres mor.¹⁵⁴ Loredana Leo oplyser, at familier oftest indkvarteres i samme asylcenter, samt at det kan være lidt lettere for familier at få adgang til SAI centre.¹⁵⁵ Centro Astalli oplyser, at familier indkvarteres samlet, hvis der er ledige pladser, men at de har set mange tilfælde, hvor familier er blevet adskilt, fordi der kun er et begrænset antal pladser på asylcentre for familier. Centro Astalli har set familier med børn, som levede på gaden, fordi de nægtede at lade sig adskille.¹⁵⁶

Om ofre for menneskehandel fremgår af OSAR’s rapport fra januar 2020, at NGO’er i de italienske lufthavne ikke har kendskab til, om Dublin-overførte har været udsat for menneskehandel, hvorfor de er *”extremely unlikely to receive any kind of guidance and support, and to be therefore properly placed into care”*.¹⁵⁷

5. Flygtningenævnets praksis i perioden 1. januar 2021 – 16. marts 2022

Flygtningenævnet har oplyst, at nævnet i perioden 1. januar 2021 til 6. februar 2022 har truffet afgørelse i 27 personsager vedrørende overførsler til Italien i medfør af Dublin III forordningen.¹⁵⁸

DRC Dansk Flygtningehjælp yder gratis retshjælp for personer, som påklager en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen om overførsel til et andet land i medfør af Dublin III forordningen. DRC Dansk Flygtningehjælp registrerer sådanne sager i et internt sagssystem, hvor sager ikke nødvendigvis registreres på samme måde, som i Flygtningenævnets sagssystem. I DRC Dansk Flygtningehjælps sagssystem er der for perioden 1. januar 2021 til 16. marts 2022 registreret 27 sager vedrørende overførsel til Italien i medfør af Dublin III forordningen. Af de 27 sager registreret i Flygtningehjælps sagssystem har Flygtningenævnet i perioden stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse i 18 sager og omgjort Udlændingestyrelsens afgørelse i tre sager. Flygtningenævnet lukkede de seks resterende sager, hvilket typisk skyldes, at asylansøgeren er registreret udeblevet fra Udlændingestyrelsens indkvarteringssystem.¹⁵⁹

¹⁵¹ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 131.

¹⁵² AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 84f.

¹⁵³ Artikel 10, stk. 1, i den italienske indkvarteringslov.

¹⁵⁴ AIDA Country Report: Italy 2020 Update, s. 132.

¹⁵⁵ Interview med Loredana Leo, pkt. 14 og 20.

¹⁵⁶ Interview med Centro Astalli, pkt. 20.

¹⁵⁷ OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*, s. 92.

¹⁵⁸ Oplyst af Flygtningenævnet per e-mail den 28. februar 2022. De 27 personsager omfatter kun sager, hvor Flygtningenævnet har taget materiel stilling til sagen, og klagesager, som er afsluttet uden afgørelse, f.eks. fordi asylansøgeren er forsvundet, er ikke medtaget. Endvidere fremgår ikke de sager, hvor asylansøgeren har valgt ikke at påklage Udlændingestyrelsens afgørelse om overførsel til Italien i medfør af Dublin III forordningen.

¹⁵⁹ Modsat i Flygtningenævnets opgørelse, er også sager afsluttet uden afgørelse medregnet i DRC Dansk Flygtningehjælps optælling. Forskellen på antal sager registreret i hhv. Flygtningenævnet og DRC Dansk Flygtningehjælp kan blandt andet skyldes, at DRC Dansk Flygtningehjælps sagssystem ikke er beregnet til statistiske beregninger, samt at sager vedrørende én person kun er

I 21 af sagerne fremgik af de italienske myndigheders accept, at overførsel skal ske til Fiumicino lufthavn. I 2 af sagerne fremgik, at overførsel skal ske til Milan Malpensa lufthavn og i én sag fremgik, at overførsel skal ske til Catania lufthavn. I de tre resterende sager havde de italienske myndigheder ikke eksplicit accepteret ansvaret i medfør af Dublin III forordningen, men var blevet ansvarlige 'by default' jf. Dublin III forordningens artikel 22, stk. 7, og 25, stk. 2.

Nedenfor beskrives de tre sager, hvor Flygtningenævnet har omgjort Udlændingestyrelsens afgørelse i perioden 1. januar 2021 til 16. marts 2022, samt to sager vedrørende sårbare asylansøgere, hvor Flygtningenævnet har stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse. Med undtagelse af afgørelsen fra august 2021, er alle afgørelser tilgængelige på Flygtningenævnets hjemmeside i anonymiseret form.

5.1. Afgørelse fra april 2021

Sagen blev behandlet på formandskompetence¹⁶⁰ og omhandlede en mand, som indrejste ulovligt i Italien uden at søge asyl, og som derefter indgav en asylansøgning i Danmark, hvor hans lillebror var meddelt international beskyttelse, og med hvem han ønskede at blive genforenet.

Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse om overførsel til Italien i medfør af Dublin III forordningens artikel 13, stk. 1,¹⁶¹ på grund af ulovlig indrejse fra et tredjeland.

DRC Dansk Flygtningehjælp havde blandt andet henvist til, at manden burde få mulighed for at blive genforenet med sin herboende lillebror, samt at manden ved en tilbagevenden til Italien ikke ville få adgang til indkvarterings- og sundhedssystemet, før han var blevet registreret som asylansøger, hvilket ville være forbundet med store vanskeligheder.

Flygtningenævnet bemærkede blandt andet, at selvom de generelle modtageforhold ifølge baggrundsoplysningerne var behæftet med visse mangler, var der ikke væsentlige grunde til at antage, at der var sådanne generelle systemfejl i asylproceduren og i modtageforholdene i Italien, at en overførsel af manden ville medføre en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder eller artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Flygtningenævnet henviste blandt andet til, at det fremgik af baggrundsoplysningerne, at om end asylproceduren kan være længerevarende og modtagefaciliteterne begrænsede, så foretager de italienske myndigheder en reel asylsagsbehandling.

Flygtningenævnet bemærkede endvidere, at manden havde oplyst at være sund og rask, og at der ikke fandtes at være tale om et afhængighedsforhold mellem manden og hans lillebror. På denne baggrund stadfæstede Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse.

medtalt én gang, uanset om der efter Flygtningenævnets stadfæstelse er anmodet om genoptagelse og derefter truffet en ny afgørelse i Flygtningenævnet.

¹⁶⁰ Klager over afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen om overførsel i medfør af Dublin III forordningen behandles som udgangspunkt på skriftligt grundlag af Flygtningenævnets formand eller en næstformand alene, jf. udlændingelovens § 53, stk. 10, og § 56, stk. 3. Dette betegnes formandskompetence.

¹⁶¹ Det følger af Dublin III forordningens artikel 13, stk. 1, at hvis det påvises på grundlag af en række nærmere beskrevne indicier eller beviser, at en asylansøger ulovligt har passeret grænsen til en medlemsstat ad land-, sø- eller luftvejen, og at den pågældende er indrejst fra et tredjeland, er den medlemsstat, hvori vedkommende er indrejst ulovligt, ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

5.2. Afgørelse fra juni 2021

Sagen blev behandlet på fuldt mundtligt nævn¹⁶² og omhandlede en enlig kvinde. Kvinden havde en herboende mindreårig søn, der var dansk statsborger, som hun i en længere periode havde været adskilt fra.

Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse om overførsel til Italien i medfør af Dublin III forordningens artikel 18, stk. 1, litra b,¹⁶³ på grund af en verserende asylsag.

Flygtningenævnet lagde til grund, at kvinden siden adskillelsen fra sønnen forgæves havde forsøgt at opnå samvær med ham, og at hun havde rettet henvendelse til de relevante myndigheder med henblik på at opnå samvær. Med henvisning hertil, og henset til oplysninger om kvindens helbredsmæssige forhold, fandt Flygtningenævnet, at der var hensyn af humanitær karakter, som indebar, at kvindens asylsag burde behandles i Danmark.

5.3. Afgørelse fra august 2021

Sagen blev behandlet på formandskompetence og omhandlede et ægtepar med to mindreårige børn, hvoraf det ene barn var afgået ved døden i Italien, hvor familien opholdt sig inden de indrejste i Danmark og søgte om asyl. Efter ankomsten til Danmark modtog familien psykologhjælp med henblik på at bearbejde tabet. Kvinden var gravid med parrets tredje barn på tidspunktet for Flygtningenævnets afgørelse i sagen.

Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse om at overføre kvinden og parrets barn til Italien i medfør af Dublin III forordningens artikel 12, stk. 1,¹⁶⁴ idet kvinden havde fået udstedt en opholdstilladelse. Idet Italien derved var ansvarlig for størstedelen af familiemedlemmernes asylsager, traf Udlændingestyrelsen afgørelse om at overføre manden til Italien i medfør af forordningens artikel 11, litra a.¹⁶⁵

I en afgørelse fra juli 2021 fandt Flygtningenævnet, at familien måtte betragtes som sårbare, men ikke så ganske særligt sårbare, at en overførsel til Italien ikke kunne ske. Med henvisning til de italienske myndigheders Circular Letter af 8. februar 2021 fandt Flygtningenævnet, at der var ydet en tilstrækkelig garanti for, at familien ville blive indkvarteret under passende forhold. Flygtningenævnet bemærkede tillige, at asylansøgere har tilstrækkelig adgang til lægebehandling i Italien. Endeligt forudsatte Flygtningenævnet, at Hjemrejsestyrelsen forud for udsendelsen af familien kunne underrette de italienske myndigheder om familiens særlige behov, hvis familien samtykkede hertil.¹⁶⁶

Med henvisning til at kvindens graviditet var kompliceret, hvorfor hun havde behov for løbende kontrolundersøgelser, og at det ufødte barn skulle opereres i hjertet umiddelbart efter fødslen, blev der anmodet om genoptagelse af sagen i august 2021.

¹⁶² Jf. udlændingelovens § 53, stk. 10, 2. pkt., jf. § 56, stk. 3, 2. pkt.

¹⁶³ Det følger af Dublin III forordningens artikel 18, stk. 1, litra b, at den ansvarlige medlemsstat er forpligtet til at tilbagetage en asylansøger, hvis asylansøgning er under behandling og som har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.

¹⁶⁴ Det følger af Dublin III forordningens artikel 12, stk. 1, at hvis asylansøgeren er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, er det den medlemsstat, der har udstedt denne, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

¹⁶⁵ Det følger af Dublin III forordningens artikel 11, litra a, at hvis flere familiemedlemmer og/eller mindreårige ugifte søskende indgiver en asylansøgning i samme medlemsstat på samme tidspunkt eller på tidspunkter, der ligger tilstrækkelig tæt på hinanden til, at proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, kan gennemføres samlet, og hvis anvendelsen af kriterierne i denne forordning ville medføre, at de ville blive adskilt, er den medlemsstat, som efter kriterierne er ansvarlig for overtagelsen af det største antal familiemedlemmer og/eller mindreårige ugifte søskende, ansvarlig for behandlingen af asylansøgningerne fra dem alle.

¹⁶⁶ Det følger af Dublin III forordningens artikel 32, at den overførende medlemsstat, hvis de pågældende personer samtykker hertil, kan udveksle sundhedsoplysninger inden en overførsel gennemføres, med henblik på ydelse af lægebehandling eller patientbehandling.

I afgørelsen fra august 2021 fandt Flygtningenævnet på baggrund af at oplysningerne om den komplicerede graviditet og behovet for operation af barnet efter fødslen, samt familiens psykiske tilstand og behov for stabilitet, at der forelå sådanne helt særlige hensyn af humanitær karakter, at deres asylansøgninger undtagelsesvist burde behandles i Danmark.

5.4. Afgørelse fra oktober 2021

Sagen blev behandlet på fuldt skriftligt nævn¹⁶⁷ og omhandlede en enlig mand. Manden oplyste at have været udsat for tortur, hvilket havde medført behandlingskrævende psykiske problemer.

Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse om at overføre manden til Italien i medfør af Dublin III forordningens artikel 12, stk. 4,¹⁶⁸ på baggrund af et udløbet visum.

I november 2020 stadfæstede Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse. I december 2020 blev Flygtningenævnet anmodet om at genoptage sagen, med henvisning til at manden efter Flygtningenævnets afgørelse havde forsøgt at begå selvmord og måtte indlægges på en psykiatrisk skadestue, men Flygtningenævnet fandt ikke grundlag for at genoptage sagen. I maj 2021 blev Flygtningenævnet igen anmodet om at genoptage sagen, med henvisning til at manden igen havde været indlagt på en psykiatrisk skadestue og fremstod selvmordstruet. I maj 2021 traf Flygtningenævnet afgørelse om at genoptage sagen til behandling på et skriftligt nævnsmøde.

Af Flygtningenævnets afgørelse af oktober 2021 fremgik, at det beroede på en konkret vurdering, om manden skulle overføres til Italien eller have sin asylansøgning behandlet i Danmark, samt at det i denne vurdering blandt andet indgik, om manden under hensyn til modtageforholdene med videre i Italien ville være i en sådan situation ved en overførsel, at hans asylansøgning burde behandles i Danmark, jf. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheds artikel 4 og Dublin III forordningens artikel 17.¹⁶⁹

Af Flygtningenævnets afgørelse fremgik endvidere, at manden angiveligt var torturoffer og havde betydelige psykiske problemer og var selvmordstruet med både tanker, planer og remedier klar, hvilket blev understøttet af en sundhedsjournal og en udtalelse udarbejdet af en psykiater. Flygtningenævnet fandt på den baggrund, at der forelå sådanne helt særlige hensyn, herunder af humanitær karakter, at asylansøgningen helt undtagelsesvist burde behandles i Danmark, uanset det af Udlændingestyrelsen anførte om, at Hjemrejsestyrelsen forinden udsendelsen kunne opnå en bekræftelse fra de italienske myndigheder, på at den nødvendige pleje ville være tilgængelig ved ankomsten til Italien.

5.5. Afgørelse fra december 2021

Sagen blev behandlet på formandskompetence og omhandlede et ægtepar og deres mindreårige barn.

¹⁶⁷ Jf. udlændingelovens § 53, stk. 10, 2. pkt., jf. § 56, stk. 3, 1. pkt.

¹⁶⁸ Det følger af Dublin III forordningens artikel 12, stk. 4, 1. pkt., at hvis en asylansøger kun er i besiddelse af en eller flere opholdstilladelser, der er udløbet for mindre end to år siden, eller et visum eller flere visa, der er udløbet for mindre end seks måneder siden, og som faktisk har gjort det muligt for vedkommende at rejse ind på en medlemsstats område, finder Dublin III forordningens artikel 12, stk. 1, 2 og 3 anvendelse, for så vidt asylansøgeren ikke har forladt medlemsstaternes område. Af forordningens artikel 12, stk. 4, 2. pkt., fremgår, at hvis asylansøgeren er i besiddelse af en eller flere opholdstilladelser, eller et eller flere visa, der er udløbet for mere end hhv. to år eller seks måneder siden, og som faktisk har gjort det muligt for vedkommende at rejse ind på en medlemsstats område, og vedkommende ikke har forladt medlemsstaternes område, er det den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet, der er ansvarlig.

¹⁶⁹ Det følger af Dublin III forordningens artikel 17, stk. 1, at enhver medlemsstat kan beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs, selvom om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i Dublin III forordningen.

Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse om overførsel til Italien i medfør af Dublin III forordningens artikel 18, stk. 1, litra b, på grund af en verserende asylsag.

DRC Dansk Flygtningehjælp havde argumenteret for, at familien ved en tilbagevenden til Italien risikerede ikke at få adgang til indkvartering, samt at der var en risiko for, at familiens barn ikke ville kunne modtage den nødvendige hjælp og støtte fra de italienske myndigheder, herunder nødvendig lægehjælp.

Flygtningenævnet bemærkede, at selvom de generelle modtageforhold ifølge baggrundsoplysningerne var behæftet med visse mangler, var der ikke væsentlige grunde til at antage, at der var sådanne generelle systemfejl i asylproceduren og i modtageforholdene i Italien, at en overførsel af familien ville medføre en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder eller artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Flygtningenævnet henviste blandt andet til, at det fremgik af baggrundsoplysningerne, at om end asylproceduren kan være længerevarende og modtagefaciliteterne begrænsede, så foretager de italienske myndigheder en reel asylsagsbehandling, samt at visse sager undergår en hurtigere behandling, heriblandt sager, hvor asylansøgeren er vurderet sårbar.

Med henvisning til indholdet af de italienske myndigheders Circular Letter af 8. februar 2021 vedrørende ikrafttrædelsen af Lamorgese dekretet¹⁷⁰, fandt Flygtningenævnet, at der var ydet en tilstrækkelig garanti for, at de italienske myndigheder ville indkvartere familien under passende forhold. Endvidere fandt Flygtningenævnet, at om end familien var sårbar, så var familien ikke så ganske særligt sårbar, at en overførsel til Italien ikke kunne ske. Flygtningenævnet henviste til, at Hjemrejsestyrelsen forud for udsendelsen af familien kunne underrette de italienske myndigheder om familiens særlige behov, hvis familien samtykkede hertil. På denne baggrund stadfæstede Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse.

6. Interviews

6.1. Interview med organisationen Diaconia Valdese, 11. marts 2022

Interview with Emanuel Garavello, head of Legal Protection at Diaconia Valdese. Emanuel Garavello is responsible for coordinating Diaconia Valdese's legal protection activities in Italy, which currently cover 10 Italian regions and include projects ranging from reception to humanitarian corridors. Until the end of 2020, Diaconia Valdese was present at Milan Malpensa airport and offered assistance to Dublin returnees arriving at the airport. Diaconia Valdese continues to offer legal aid and support to asylum seekers, including Dublin returnees who are sometimes referred to Diaconia Valdese from partner organizations from other European countries. Among other projects, Diaconia Valdese runs six SAI centres throughout Italy.

Arrival in Italy

1. Every major Italian airport is supposed to have an office for asylum seekers, which is typically run by an NGO based on public tenders. Such contracts are renewed annually. If there is such an office, the organization at the airport is supposed to give direct support to Dublin returnees upon arrival.
2. Since 2021 the office at Milan Malpensa airport has been run by an NGO called Cooperativa Ballafon. Until the end of 2020, Diaconia Valdese ran the office at Milan Malpensa.
3. Upon arrival at an Italian airport, Dublin returnees must meet with the airport police and state that they wish to either submit an asylum application or to continue an asylum proceeding. The airport

¹⁷⁰ De italienske myndigheders Circular Letter af 8. februar 2021 er gengivet i kapitel 4.

police should then refer the Dublin returnee to the competent Questura and to the office at the airport run by an NGO. The NGO should guide the Dublin returnee on the next steps to be done, which depend on whether the Dublin returnee has previously been registered as an asylum seeker in Italy or not.

Dublin returnees' access to reception conditions

Dublin returnees not registered as asylum seekers

4. If a Dublin returnee has not previously been registered as an asylum seeker in Italy, accessing reception conditions is much easier than for those previously registered as asylum seekers. Upon arrival, the airport police provide these Dublin returnees with an invitation to appear before the competent Questura in the area in which the airport is located within 48 hours. At the Questura, Dublin returnees can proceed with the formal registration of their asylum application and if they do not have the financial means to provide for themselves, they can express their wish to enter a reception centre.
5. When Diaconia Valdese was present at Milan Malpensa airport it was easier for the organization to help speed up the process, and Dublin returnees arriving at Milan Malpensa, who had not previously been registered as asylum seekers in Italy, were typically able to access an accommodation centre within one week after arriving in Italy. Diaconia Valdese is not sure how long the waiting period is now, but in many Prefettura around Italy, asylum seekers wait two to three weeks – during the COVID-19 pandemic sometimes even months – from the time they express their wish to seek asylum until they are able to access reception conditions.
6. Dublin returnees who have not previously been registered as asylum seekers in Italy can experience many obstacles related to accessing the Questura, which differ from Questura to Questura. Usually, the problems have to do with delays and in the end, everyone should be able to formally become registered as asylum seekers. Delays are typically a bigger problem in the larger cities compared to the smaller cities.
7. While Dublin returnees wait to enter an asylum centre, they can try to receive assistance from NGO's, but most of them live on the streets and can try to benefit from the municipality's projects for homeless persons.

Dublin returnees previously registered as asylum seekers

8. If a Dublin returnee has previously been registered as an asylum seeker in Italy, the process is more complex. In such situations the Dublin returnee must return to the area where he or she was previously registered as an asylum seeker. It is very difficult for such Dublin returnees to enter reception facilities in other parts of Italy, since the local authorities will usually refuse their request for accommodation, because they are not the competent authority.
9. If Dublin returnees previously registered as asylum seekers in Italy return to the area in which they were previously registered as asylum seekers, they might be able to access reception conditions, but it is not guaranteed. If they received a negative decision in their asylum application or if they were issued a decision withdrawing their right to reception conditions, then they cannot access reception conditions.
10. Decisions to withdraw reception conditions are issued every time an asylum seeker voluntarily leaves the asylum centre without permission, so withdrawal of reception conditions is common. For asylum seekers returned to Italy under the Dublin Regulation it is usually difficult to access reception facilities if they were previously registered as asylum seekers.

11. Diaconia Valdese has a recent case of a Dublin returnee who recently returned from France. Upon arrival in Italy, the Italian authorities notified him of the decision of withdrawal of reception conditions, so therefore he was not able to access reception conditions.
12. In theory, it is possible to appeal decisions withdrawing access to reception conditions. But in practice it is difficult, and it is likely that the appeal goes nowhere, because according to Italian law the person no longer has the right to accommodation if the person previously left his or her asylum centre. So, while it is possible to appeal, it is not effective since, according to the law, the person does not have the right to access reception centres. Rather than lodging an official appeal, it is more effective to try to speak informally with the local authorities, in particular the Prefettura, which is responsible for accommodating asylum seekers. The local Prefettura are sometimes more open to accommodating asylum seekers even if they received a decision withdrawing their right to reception conditions. Diaconia Valdese has sometimes been successful in such situations and has assisted asylum seekers regain access to reception conditions.
13. If Dublin returnees have lost the right to reception conditions, they will usually be on the streets unless they have contacts in Italy who can help them. Another option, which is available only in bigger cities, is to access temporary shelters for homeless persons, but they will not be able to stay during the day and it is not a long-term solution.
14. It will probably be easier for some groups to re-access reception conditions after having lost the right to reception conditions. For example, it will be much harder for men older than 18 years, and by contrast it will be easier for women with minor children. If women with minor children cannot re-enter reception conditions, then it should be possible for them to get assistance from the local social services.

Dublin returnees' access to SAI centres

15. If Dublin returnees enter an asylum centre, then they are most likely to enter a CAS.
16. If a person has already been granted international protection and is returned to Italy from another European country, then he or she might be able to enter a SAI centre upon returning to Italy.
17. In theory, SAI is supposed to be the ordinary accommodation measure and CAS should only be used in extraordinary situations. But in practice the Italian reception system is a two-step system. First people enter a CAS when they are asylum seekers, and when they have been granted international protection, they might enter a SAI. Basically, that is how the accommodation functions today.
18. There should be specific SAI centres for vulnerable persons, so if a vulnerable asylum seeker asks to enter a SAI, then he or she should be able to enter a SAI centre for vulnerable persons. However, there are not many of these SAI projects and therefore the number of places is limited.

Italian reception conditions

19. Reception conditions in SAI centres are far better than in CAS centres and offer more services, but it is not possible to say with certainty how reception conditions are in all the different centres, as the reception conditions differ a lot depending on the operator.
20. After the Lamorgese Decree, two kinds of services are provided to those in accommodation centres: First level services and second level services. First level services are dedicated to asylum seekers and second level services are dedicated to beneficiaries of international protection.
21. SAI projects are usually more structured and offer a larger range of services, whereas CAS, being emergency measures, do not always offer the best conditions. Asylum seekers provided with first

level services, regardless of whether they are accommodated in CAS, CARA or SAI, should receive linguistic mediation, legal guidance, psycho-social and health protection, access to local services and vocational training and more general support for social inclusion. These are the first level services required by law, but it is not certain that these services are provided in all CAS centres, since the asylum centres are run by a vast number of medium and small NGO's and civil society organizations and the reception conditions therefore differ a lot.

22. Diaconia Valdese runs six SAI centres. Two in the Piedmont region, two in Sicily, one in Milan and one in Rome.

Health care

23. Asylum seekers are granted access to the national health care system and health care is not a particular concern for asylum seekers in Italy. There are some issues though, for example if the person is not regular in Italy. However, for those registered as asylum seekers or beneficiaries of international protection accessing the national health system should not be a problem.
24. Psychological support can be provided both by the national health system and to some extent also by the reception centre. If needed, a person can be referred by the reception centre to the public health care system.
25. If you do not have access to reception conditions because you have not been formally registered as an asylum seeker or because you have lost the right to reception conditions, you should still have access to the national health system, since the fact that a person has asked for international protection should be enough to grant the person access to medical treatment. But there are problems, especially for those outside the reception system who do not have any connections in the area where they are staying, as they might experience difficulties in accessing their rights as asylum seekers, including their right to health care.
26. If a Dublin returnee has previously received a negative decision in Italy, then the person is not considered as regularly staying in Italy and will have to lodge a subsequent asylum application upon return. In such situations the Dublin returnee should still be able to access emergency health care in case he or she is in a severe condition.

Vulnerable Dublin returnees

27. When Diaconia Valdese was present at Milan Malpensa airport, they experienced that the Italian authorities were usually aware of a Dublin returnee's vulnerabilities before the Dublin returnee arrived.
28. Normally the police, the Questura, will assess if a person is vulnerable during the formal registration of the asylum application. In the form that asylum seekers must fill out at the Questura, there is a specific line where it can be stated if a person is vulnerable, and the police is supposed to ask if a person is vulnerable. The police should also check if a person is vulnerable, but it is not clear if this happens in practice.

6.2. Interview med advokat Loredana Leo, 3. marts 2022

Loredana Leo is a private lawyer based in Rome, Italy, working with migration and asylum law. As a lawyer she takes on individual cases in which she represents asylum seekers in Italy, incl. Dublin returnees, and she has also provided legal counselling to organizations running Italian asylum centres. She has followed the

situation of Dublin returnees closely and has written reports about the Dublin procedure in Italy. She is a member of ASGI.¹⁷¹

Arrival in Italy

1. The situation of Dublin returnees is very different from the situation of those sent back to Italy who have already been granted international protection, for example refugee status, subsidiary protection or protezione speciale, which was introduced with the Lamorgese Decree after the humanitarian protection permit was abolished with the Salvini Decree.
2. In Loredana Leo's experience, it is usually easier for Dublin returnees to access accommodation upon arrival in Italy than it is for those who have already been granted international protection. However, asylum seekers do not always get access to accommodation.
3. Upon arrival in Italy, Dublin returnees who have previously requested asylum in Italy must return to the part of Italy in which they have previously been registered as asylum seekers. A problem for Dublin returnees is that if they originally arrived in the south of Italy, then they must return to the south of Italy after they are transferred back to Italy under the Dublin Regulation, and sometimes the centres are not so good.
4. Loredana Leo follows a family sent back to Italy from France and when they arrived in Fiumicino airport, they were forced to go back to Crotone in Calabria, but they did not wish to return to Crotone, as the asylum center in Crotone is very bad. The family had a baby with them, and because they did not want to go back to Crotone, they were placed in a centre in Rome for a few days after which the Questura in Rome told them to go back to Crotone. Loredana Leo wrote to the Prefettura and explained that the family did not wish to return to Crotone. She also wrote to the French authorities that the Italian authorities wanted to return them to a very bad centre in Crotone, because she finds that France has a responsibility for persons returned to Italy under the Dublin Regulation. In the end the family was able to remain in Rome.
5. The situation of Dublin returnees also depends on whether they have previously been registered as asylum seekers or not, for example if they have only been registered as having entered Italy illegally. Usually, those who did not apply for asylum before they left Italy are accommodated in Rome or Milano depending on which airport they arrive at. In the past Dublin returnees, who had not previously requested asylum in Italy, had to wait at the airport for the registration of their asylum application, but Loredana Leo is not sure how the procedure is now.
6. At Fiumicino airport an NGO called ITC has been present since January 2022.

Dublin returnees' access to reception conditions

Dublin returnees not registered as asylum seekers

7. In general, you must be registered as an asylum seeker before you can access accommodation, because if you are not formally an asylum seeker, then you do not have the right to accommodation.
8. Loredana Leo is not sure how long it normally takes to become registered as an asylum seeker in Italy as it depends on the Questura. The Questura in Rome for example only takes a specific number of asylum requests per day, maybe 20 or 30, it depends on the day. So, if you want to ask for asylum,

¹⁷¹ ASGI er forkortelsen for Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. ASGI er en medlemsbaseret forening bestående af blandt andet italienske udlænderetsadvokater. ASGI har blandt andet egne ansatte, som beskæftiger sig med italiensk migrationslovgivning.

you may go to the Questura very early in the morning, but the Questura may not register your request, because they already took 20 requests that day. So, it's normal to wait for a long time before the Questura registers your asylum request, maybe a week or 10 days.

9. Now another problem, which Loredana Leo thinks, and hopes, is temporary, is related to the green COVID-19 pass. According to Italian law, you need a green COVID-19 pass to go to any public office. But to get the green COVID-19 pass you need to be registered with the Italian health system. For those who are unable to access the health system, it therefore becomes more difficult to be formally registered as an asylum seeker.

Dublin returnees previously registered as asylum seekers

10. Dublin returnees who have previously been registered as asylum seekers in Italy, and who have not received a decision in their asylum case, may have lost the right to accommodation, but this depends on the Prefettura in the region where their asylum application was registered. But in Loredana Leo's experience, Dublin returnees who were previously registered as asylum seekers do have access to accommodation. The problem is that usually they must be accommodated in the part of Italy where they were before they left Italy.
11. Whether a Dublin returnee who has received a negative decision in his or her asylum case in Italy has access to accommodation after returning to Italy, depends on whether it is possible to appeal the negative decision. A new system of notification was introduced by decree in 2017 and implemented in 2018. This decree makes it possible for the notification to be done without the knowledge of the asylum seeker. This means that an asylum seeker can have received a negative decision without having received any documents, as the notification is done by the asylum centre or the Questura. In such situations an asylum seeker might have lost the possibility to appeal upon returning to Italy, because the negative decision has been notified in accordance with Italian law. Sometimes this has happened to Dublin returnees.

Dublin returnees' access to SAI centres

12. The Lamorgese Decree provides that asylum seekers can be accommodated in SAI, which is the previous SPRAR, if there are places available. The problem is that usually the SAI centres do not have places available.
13. In Loredana Leo's experience, it is very difficult for asylum seekers to be hosted in SAI and usually they are hosted in CAS. Afterwards they might be able to move from CAS to SAI, but in the beginning, they are hosted in CAS. The law does not provide a deadline or a maximum time regarding when asylum seekers should be moved from a CAS centre to a SAI centre.
14. It is a bit easier for families to access SAI centres, but it depends on the case.
15. You have the same chances of being accommodated in a SAI regardless of whether you are a Dublin returnee or an asylum seeker who has stayed in Italy.
16. It is actually more difficult for asylum seekers with very serious disabilities to be accommodated in a SAI centre. According to the law, the SAI centres must have some programs for asylum seekers or refugees with serious diseases, but often they do not because it is more difficult for the SAI centres to accommodate these persons. Loredana Leo has followed some cases with asylum seekers with very serious disabilities, some with physical disabilities and some with mental disabilities. In theory, their access to SAI centres should be prioritized, but in practice the SAI centres can say that they do not have places available for persons with such disabilities. Asylum seekers with disabilities therefore usually wait a long time to enter a SAI centre, and sometimes the SAI centres simply deny their

accommodation request. There is a court decision stating that the SAI centres cannot deny accommodation to a beneficiary of international protection because the person suffers from a serious illness, but it happens in practice and it is a problem for those with a serious illness, either mental or physical. Usually, the Servizio Centrale will answer that there are no available places because the SAI centers refuse to host the person because of the person's serious disease. This is a problem because it means persons with serious diseases or disabilities stay in CAS centres without good accommodation.

Italian reception conditions

17. Sometimes there are newspaper reports about the conditions in some centres, such as the centre in Crotone where the family transferred from France were supposed to be accommodated.
18. The conditions of the accommodation centres are different, so it depends on the centres. We cannot say that all CAS centres are bad, because there are some CAS that are good and some CAS that are not good. Usually, conditions in the SAI centres are better because the SAI system has more specific monitoring procedures, but Loredana Leo cannot say that all the SAI centres are very good.
19. With the Lamorgese Decree some changes were made to the rules about the services to be provided in all the accommodation centres.
20. Usually, families will be accommodated together in the same asylum centre.

Health care

21. In general, it often happens that asylum seekers do not get access to the national health services. This is also the case in Rome.
22. According to Italian law asylum seekers should have access to health care, but sometimes they can have problems with the registration to the Italian health care system, in Italian it is called the "servizio sanitario nazionale", because they do not have the necessary papers. Some authorities in Italy, for example the local health authorities, do not accept the document asylum seekers receive, which gives them a "permission to stay" during the asylum proceeding. When you request asylum in Italy you receive a document that permits you to stay during the asylum procedure, but sometimes it is without a picture and is just a receipt of your request for asylum. The law provides that when you have this kind of document, then you have a permit to stay in Italy and you should be allowed to register with the Italian health care system. But sometimes authorities in the health system do not recognize these papers as a permit to stay and do not proceed with the registration of the asylum seekers in the health system. Asylum seekers can wait a long time without being registered in the health system.
23. Dublin returnees should be able to register with the health system using the receipt they get when they receive the request for asylum at the Questura, but in practice it might take months before they get papers which the health authorities will accept.
24. Another problem is that while the residence permit has an expiration date, the receipt allowing you to remain during the asylum proceedings usually does not have an expiration date, and sometimes the local health authorities say the papers are expired, because they assume the validity of the document is six months, but asylum seekers might have the document for two years. For example, in Rome it is very usual that you only have this kind of receipt for a very long time, and so you can have problems with the registration to the health system.
25. Asylum seekers cannot receive psychiatric treatment directly in the asylum centres, because if they require serious treatment, they need to go to the national health system.

26. Asylum seekers without access to accommodation can, at least in theory, still be registered with the national health system, but they have the same problems with being registered as Loredana Leo mentioned before, for example that the receipt of their asylum application is not recognized by the local health authorities. However, the problem is bigger for those without access to accommodation because they do not get any assistance in navigating the Italian bureaucracy. For people who do not know Italian, who do not know which office to go to, and who do not receive assistance, it is very complicated to understand the system and what is happening. So, the factual problem is the same for those outside the accommodation centres, but the conditions are worse.

Vulnerable Dublin returnees

27. As far as Loredana Leo is aware, the Italian authorities sometimes do not know about the special needs of a Dublin returnee, and this can be because of a lack of communication between the Italian Dublin unit and the Dublin unit in the sending Member State.
28. Sometimes the NGO or the employees at the airport do not know about the special needs of the people arriving in Italy because there has been a lack of communication from the sending Member State.
29. For sure the Italian authorities do not make a vulnerability assessment at the beginning, unless it is very clear that a person is vulnerable, for example if it is a pregnant woman, a family with minor children or a person with visible disabilities. But except for these cases, it is very unlikely that an assessment is done when asylum seekers, including Dublin returnees, arrive in Italy. It is difficult to say there is an actual vulnerability assessment, but sometimes the people working in the asylum center, such as a social worker, will see that a person is vulnerable, but it is difficult to say that there is an actual procedure for assessing the vulnerability of asylum seekers.

6.3. Interview med organisationen Centro Astalli 3. marts 2022

Interview with Emanuela Ricci and Filippo Guidi from Centro Astalli's legal aid service in Rome.

Centro Astalli's legal aid service provides legal aid to asylum seekers, including Dublin returnees. Through cooperation with lawyers, Centro Astalli's legal aid service assists asylum seekers in the asylum procedure, including the appeal procedure, while also providing legal aid to beneficiaries of international protection.

Arrival in Italy

1. It is important to distinguish between those who arrive in Italy by themselves without a Dublin transfer decision, a so-called informal Dublin arrival, and those who are transferred to Italy with a Dublin transfer decision, a formal Dublin arrival.
2. Informal Dublin arrivals occur because asylum seekers, following the rejection of their case on grounds of the Dublin regulation, are sometimes advised by friends or lawyers to return to Italy if they were first registered here. Several informal Dublin returnees also informed Centro Astalli that they decided to travel back to Italy because the competent authority dealing with their asylum case in another European country informed them that if they would not leave the country they would be returned to their country of origin. When they arrive in Italy without a Dublin transfer decision their situation is complicated since the Italian authorities never formally accepted responsibility for their asylum application. In these cases, asylum seekers also risk being detained if they return to Italy with false travel documents. Centro Astalli always advises people not to return to Italy until they have

received a Dublin transfer decision, so it will be clear to the Italian authorities that Italy is the responsible Member State.

3. When people arrive in Italy with a Dublin transfer decision it is clear to the Italian authorities that Italy is responsible for examining their asylum application, so the Dublin returnee does not have to wait for the Italian authorities to decide which Member State is responsible for examining the asylum application.
4. There is not a great difference between Dublin returnees and other newly arrived asylum seekers in terms of access to the asylum procedure and reception conditions. The difference is mostly between those who arrive in Italy by themselves without a Dublin decision
5. If a Dublin returnee has previously been registered as an asylum seeker, then the Dublin returnee must travel to where he or she was previously registered. In such cases the airport police should provide the Dublin returnee with an invitation to go to the competent Questura where the Dublin returnee was previously registered.
6. If a Dublin returnee has not previously been registered as an asylum seeker in Italy, but only as having entered Italy illegally, then the Dublin returnee must apply for asylum with the airport police upon arrival in Italy. If the Dublin returnee asks for accommodation, then the airport police must check if there are places available.
7. In Centro Astalli's experience, many Dublin returnees who return and are registered as asylum seekers at the airport, are allocated to a reception center. At least that's the case in Rome. If there are no places available, then the Dublin returnee must ask for accommodation at the Questura at a later stage in the asylum procedure.
8. At both Fiumicino airport and Malpensa airport in Milan there are organizations present and Dublin returnees are often told to speak to the staff of these organizations about their rights in Italy.

Dublin returnees' access to reception conditions

Dublin returnees not registered as asylum seekers

9. Sometimes the asylum application is registered by the airport police if the Dublin returnee has not previously been registered as an asylum seeker. In these cases, the Dublin returnee will also be allocated from the airport directly to a reception center if there are places available. When that is the case, the Dublin returnee just has to wait for the asylum interview with the Territorial Commission and does not have to wait for a meeting with the Questura, because everything was done already at the airport. The Territorial Commission will be informed of where the Dublin returnee is accommodated and will send the Dublin returnee a letter to inform about the date of the asylum interview.
10. If the asylum application is not registered by the airport police, and if the Dublin returnee has not previously been registered as an asylum seeker, the Dublin returnee will be invited to the police headquarters, the Questura, in the nearest town. If the Dublin returnee did not get access to accommodation upon arrival at the airport, then accessing accommodation will be more difficult. In such cases the Dublin returnee must wait to enter the Questura, which means that the Dublin returnee must queue in front of the Questura in the mornings, until he or she is allowed to enter.
11. If the asylum application is not registered by the airport police, Dublin returnees must first go to the Questura to be fingerprinted, which can take a long time, sometimes months. After they are fingerprinted, they must wait a long time for their asylum request to be formalized before they get access to accommodation. After the COVID-19 pandemic the waiting period for the formalization of

the asylum request, which was already long, only became even longer. After being fingerprinted it can take some months before the formalization of the asylum request is completed.

Dublin returnees previously registered as asylum seekers

12. If Dublin returnees have previously applied for asylum in Italy and have previously been accommodated, then they cannot re-access accommodation upon arrival back in Italy. The principle is that if you were given accommodation during your previous stay in Italy, then the Questura will not give you a new place in a reception centre.
13. If a Dublin returnee lost the right to accommodation, it is possible to appeal, but it takes a long time and during the appeal process the Dublin returnee lives on the streets. The appeal process might take between 1 to 1.5 years and in practice Centro Astalli finds the appeal procedure to be useless in these situations.
14. If a Dublin returnee has previously applied for asylum in Italy but has not been accommodated, then it should be possible to access accommodation upon returning to Italy. However, it requires that there are available places in the asylum centres, and in this regard children, families and women with babies are prioritized. If there are places available, then Dublin returnees normally enter accommodation upon arrival in Italy, unless they have previously been accommodated and have lost the right to accommodation.
15. If the Dublin returnee was previously registered as an asylum seeker in another part of Italy and must return thereto, then it is not the responsibility of the airport police to assist with finding accommodation, but it is the responsibility of the competent Questura. This can take some time, as the Dublin returnee must report to the competent Questura within three days to be fingerprinted, and then the Dublin returnee will receive another invitation to meet with the Questura to re-open the asylum procedure. These Dublin returnees must therefore wait for a longer period compared to those who have not previously registered been registered as asylum seekers.

Dublin returnees' access to SAI centres

16. Following the Lamorgese Decree adult asylum seekers should be able to access to SAI centres. Dublin returnees are treated like other asylum seekers, so they should also be able to access SAI centres. However, the SAI centres are still considered a second line reception system, so asylum seekers are typically accommodated in CAS or CARA centres, which is the first line reception system.
17. Prior to the Lamorgese Decree, you had to be a beneficiary of international protection to enter the SAI centres. Now this has changed but based on the cases followed by Centro Astalli, it does not seem like the system has changed much in practice. This is partly because the operators of the CAS do not ask the SAI system to allocate asylum seekers to SAI centres, but it is also because there are not enough places available in the SAI centres and the number of CAS and CARA centres is much higher.
18. In practice, asylum seekers will only be referred to a SAI centre after being granted international protection. In such cases they should be transferred to a SAI centre within six months from the date when they were informed of their international protection status, but in practice it is difficult to implement the six-month deadline.
19. Centro Astalli operates five SAI centres and accommodate more or less 90 persons in total, but since the Lamorgese Decree entered into effect no Dublin returnees have been accommodated in these five centres. Even after the Lamorgese Decree, SAI centres are still not considered the first choice to accommodate asylum seekers.

20. Families are not always accommodated together. Families are accommodated together if there are places available, but Centro Astalli has seen many cases of families who were separated because there is only a very limited number of centres for families. Sometimes the families face problems because they refuse to become separated, and Centro Astalli has seen families with children who end up living on the streets because they do not want to separate.

Italian reception conditions

21. There is a big difference between CAS, CARA and SAI centres. The main difference is that only basic services are provided in CAS and CARA centres, which are typically very big and overcrowded. It is possible to find CAS centres where asylum seekers only have a place to sleep and food to eat and health care, but no access to additional services.
22. SAI centres are smaller and provide social, legal and psychological assistance as well as integration projects including language courses.
23. There are psychologists available in a few CAS centres, but in general professional health care and linguistic mediation is only provided in SAI centres.
24. Many asylum seekers who are accommodated in a CAS complain to Centro Astalli about the conditions in the CAS and the fact that nothing is offered to them in terms of Italian language courses or professional training courses.
25. The idea behind the Italian reception structure is that while you are in a CAS centre you wait for your legal status in Italy, and once you get a legal status you will be allocated to a SAI centre, where there is another path to follow and more focus on integration. This idea is still reflected in the services provided in the centres.
26. In the five SAI centres operated by Centro Astalli, Centro Astalli meets a lot of people with protection status, either refugee status or subsidiary protection, and find that they have been in Italy for 2 to 3 years but do not speak Italian. They explain that when they were in a CAS, they did not have access to Italian language courses, so they never learned Italian.
27. Another problem for asylum seekers in CAS centres is the location of these centres. Asylum seekers in these centres are free to go outside the centres, but the centres are often located in very isolated areas without public transportation, in part because the centres are typically very big, so it is easier to place them outside of the cities. In the CAS centres there are almost no services, and if asylum seekers wish to for instance follow Italian language courses outside of the centres, then that is not possible in practice because the centres are in such isolated areas.

Health care

28. If an asylum seeker is considered vulnerable by the staff working in a CAS centre, the asylum seeker would typically be sent to a doctor or to the hospital, and if the asylum seeker does not already have a health card, then the staff should help the asylum seeker get one. Asylum seekers can also be referred to a psychologist.
29. Regarding health care, the problem is for those outside the reception system, such as Dublin returnees who have previously requested asylum in Italy and have lost the right to accommodation.
30. Access to health care for asylum seekers who are without access to accommodation is a big problem, as they are not recognized as vulnerable unless they get in touch with organizations such as Centro Astalli. One of the problems for those on the streets is that they do not know their rights, so many of them do not know that they have a right to health care and can get a health card and a doctor. Centro

Astalli has met a lot of asylum seekers in this situation. They come to Centro Astalli after having been in Italy for two to three years, but still they do not have a health card, because nobody told them about their rights. Lack of information is a big problem for those outside of the reception system.

Vulnerable Dublin returnees

31. Vulnerable persons' access to accommodation should be prioritized, but the problem is that vulnerabilities are not always evident. For example, if Dublin returnees do not say that they are vulnerable, or if it is not clear that they are vulnerable, then they sometimes remain out of the reception system.
32. The assessment of Dublin returnees' vulnerabilities is a problem. The sending Member State should have informed the Italian authorities if a Dublin returnee is vulnerable or not, but unfortunately this seldom happens. So, upon arrival, the airport police usually do not know if a Dublin returnee is vulnerable and has special needs, unless the vulnerability is very clear, as it is with pregnant women, elderly persons and so on. But if the Dublin returnee has a chronic disease or something like that, and does not inform the airport police, the airport police have no way to identify the person as vulnerable.
33. Vulnerable persons are typically only able to enter SAI after they are granted international protection. Even if vulnerable persons enter SAI centres, these centres are not prepared to meet their special needs, so it is difficult to accommodate vulnerable persons in SAI centres together with other non-vulnerable persons. SAI centres are generally not geared towards accommodating vulnerable persons. However, this depends on the persons' vulnerability.
34. Centro Astalli operates a SAI centre targeted female refugees and this center has accommodated a lot of vulnerable women with very serious psychological problems. A few years ago, half of the 28 women accommodated in the centre had psychological problems. This was very stressful for the staff working in the centre, as it of course affected the life of everyone in the centre. Our colleagues tried to inform the authorities about these cases, but were told that unfortunately there were no other places available. So, the authorities give the centre operator a very vulnerable person to accommodate and then it is up to the operator to find a solution, which can be very difficult if the operator for example has to accommodate persons with psychiatric problems together with other refugees.
35. Because of the difficulties related to hosting mentally ill persons, it can be more difficult for these persons to enter a SAI centre. But it is not only a problem for SAI centres to accommodate mentally ill persons. For the operators of the SAI centres, it can also be difficult to accommodate persons who are vulnerable for other reasons. For instance, Centro Astalli accommodated a person who needed dialysis treatment and he had to be accommodated in a single room, and it was not easy to meet his special needs.
36. Depending on the persons vulnerability it can be difficult for a vulnerable person to integrate in Italy, attend Italian language courses and professional training courses and so on. So even if the vulnerable person should leave the SAI centre after one year, it can be possible to ask for another six months followed by another six months, which the authorities sometimes permit because they have no other solution in sight. Centro Astalli has experienced situations where vulnerable refugees stayed at Centro Astalli's SAI centre for two to three years. This problem is another reason why it can be more difficult for mentally ill refugees to enter a SAI centre, as the operators know that hosting them can be a very big responsibility.

7. Litteraturliste

- Asylum Information Database, AIDA, Country Report: Italy 2019 Update. Tilgængelig på: asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/05/report-download_aida_it_2019update.pdf
- Asylum Information Database, AIDA, Country Report: Italy 2020 Update. Tilgængelig på: asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT_2020update.pdf
- Det italienske indenrigsministerium, 27. Marts 2015, *RE: Reception Guarantee according to the Judgment of the 4th of November 2014 from the European Court of Human Rights (Tarakhel vs. Switzerland, application n. 29217/12)*. DRC Dansk Flygtningehjælp har modtaget brevet fra Udlændingestyrelsen.
- Det italienske indenrigsministerium, 8. februar 2021, *RE: Regulation (EU) No. 604/2013 Reception of family groups returned to Italy*. DRC Dansk Flygtningehjælp har modtaget brevet fra Udlændingestyrelsen.
- Det Italienske Indenrigsministeriums cirkulære af 14. januar 2019, tilgængeligt på www.immigrazione.biz/upload/circolare_decreto_sicurezza_14_1_2019_1.pdf
- Det italienske indenrigsministeriums dekret af 22. juli 2021 er tilgængelig på www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/07/21A05246/sg
- DRC Dansk Flygtningehjælp og Swiss Refugee Council, december 2018, *Mutual trust is still not enough. The situation of persons transferred to Italy under the Dublin III Regulation*. Tilgængelig på: reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mutual-trust.pdf
- EU Kommissionen, 4. februar 2021, *Italy: How has the reception system for asylum seekers and refugees changed*. Tilgængelig på: ec.europa.eu/migrant-integration/news/italy-how-has-reception-system-asylum-seekers-and-refugees-changed_en
- European Court of Human Rights, 23. marts 2021, *M.T. v. the Netherlands*, Application no. 46595/19. Tilgængelig på: hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-209487%22%5D%7D
- European Court of Human Rights, 4. November 2014, Application no. 29217/12, *Tarakhel v. Switzerland*. Tilgængelig på: www.refworld.org/cases,ECHR,5458abfd4.html
- Infomigrants, 11. marts 2022, *Italy: More than 23,000 refugees from Ukraine arrived*. Tilgængelig på: www.infomigrants.net/en/post/39133/italy-more-than-23000-refugees-from-ukraine-arrived
- Infomigrants, 14. marts 2022, *Italy's Ukraine refugee plan problematic – ActionAid*. Tilgængelig på: www.infomigrants.net/fr/post/39161/italys-ukraine-refugee-plan-problematic--actionaid
- OSAR, februar 2022, *Situation of asylum seekers and beneficiaries of protection with mental health problems in Italy*. Tilgængelig på: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Dublinlaenderberichte/220203_Italy.pdf
- OSAR, januar 2020, *Reception conditions in Italy*. Tilgængelig på: www.ecoi.net/en/file/local/2023282/200121-italy-reception-conditions-en.pdf
- OSAR, juni 2021, *Reception conditions in Italy, Latest developments*. Tilgængelig på: www.refugeecouncil.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Dublinlaenderberichte/210610_Update_Italien_2_en.pdf

- Sistema Accoglienza Integrazione, ukendt dato, *SAI: History, Objectives and Characteristics*. Tilgængelig på: www.retesai.it/english/
- The local, 4. marts 2022, *how is Italy responding to the Ukraine refugee crisis?*. Tilgængelig på: www.thelocal.it/20220304/how-is-italy-responding-to-the-ukraine-refugee-crisis/