

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Commissione per le petizioni

22.12.2008

DOCUMENTO DI LAVORO

sulle presunte misure discriminatorie e arbitrarie adottate dalle autorità preposte alla tutela dei giovani in alcuni Stati membri, in particolare dallo *Jugendamt* in Germania

Commissione per le petizioni

Relatore: Marcin Libicki

1. INTRODUZIONE

La commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha ricevuto numerosissime petizioni e lettere di sostegno in merito a presunte misure discriminatorie e arbitrarie compiute dalle autorità preposte alla tutela dei giovani in alcuni Stati membri, in particolare dallo *Jugendamt* (Ufficio tedesco di assistenza ai minori e alla gioventù) in Germania, di cui il presente documento si occupa in via principale¹.

Tali petizioni sono particolarmente difficili da valutare a causa dell'estrema delicatezza di ciascun singolo caso. Anche quando sono presentate denunce molto circostanziate, non è possibile per la commissione per le petizioni trarre conclusioni assolute a causa della mancanza di informazioni provenienti da altre parti. Pertanto, è della massima importanza che tutti i firmatari comprendano che la commissione per le petizioni non può sostituirsi ai giudici competenti o agli organi di controllo giurisdizionale. Né è possibile per la commissione valutare chiaramente la portata del problema sollevato dai firmatari, motivo per cui non può parlarsi di disfunzione sistematica. D'altro canto, va riconosciuto che l'operato dello *Jugendamt* sembra comunque essere una questione di reale preoccupazione per molti cittadini europei e deve quindi essere affrontata con urgenza dalle autorità responsabili a livello nazionale, regionale e locale in Germania, tra cui le commissioni competenti del *Bundestag*.

La commissione per le petizioni, conformemente al proprio regolamento, si occupa di questioni che rientrano nel campo di attività dell'Unione europea. Di conseguenza, la sua competenza riguarda le disposizioni del trattato relative ai diritti fondamentali dei cittadini comunitari e a questioni che comportano una possibile discriminazione sulla base della cittadinanza, dell'origine o della lingua, e all'interpretazione dell'attuazione degli atti legislativi dell'UE da parte delle autorità nazionali, tenendo sempre presente che, per tali questioni, la Corte di giustizia europea è l'unico organo competente a formulare un giudizio vincolante sull'interpretazione del diritto comunitario.

La commissione per le petizioni è consapevole del fatto che i firmatari hanno scritto così numerosi alla commissione in parte perché non hanno ricevuto spiegazioni soddisfacenti dalle autorità tedesche competenti. Finora, solo in un caso trattato dalla commissione un firmatario ha ricevuto scuse formali dalle competenti autorità tedesche che si sono scusate per gli atti di discriminazione compiuti nei confronti del minore.

Diverse categorie di petizioni.

Gli autori delle petizioni hanno contattato la commissione sia individualmente sia quali firmatari nell'ambito di campagne più organizzate che contestano, spesso con veemenza, l'operato dello *Jugendamt*.

Un vasto gruppo di firmatari formula denunce chiare e specifiche di discriminazione da parte delle autorità tedesche nei confronti del genitore di nazionalità non tedesca durante gli

¹ Nel 2008 sono pervenute 34 nuove petizioni sullo *Jugendamt*; tuttavia dal 2006 sono state presentate non solo petizioni individuali, ma anche centinaia di lettere segnalanti casi individuali e registrate, ma alle quali la commissione non è stata tecnicamente in grado di rispondere nel merito. Di qui, l'importanza del presente documento.

incontri con i figli, svolti alla presenza di funzionari di sorveglianza, dopo la separazione da un matrimonio misto. I firmatari dichiarano che il problema della discriminazione è insito nelle procedure usate regolarmente dallo *Jugendamt*, che rendono difficile o addirittura impossibile il contatto con i figli per il coniuge non tedesco. In particolare, i firmatari ai quali è stato concesso di incontrare i figli solo alla presenza di supervisori denunciano il fatto che, durante tali incontri, i funzionari dello *Jugendamt* controllano regolarmente se il genitore parla al figlio in tedesco. Nel caso in cui il genitore o il figlio parli in una lingua non comprensibile al supervisore, la conversazione viene interrotta e il genitore è invitato ad allontanarsi. Alla luce delle petizioni ricevute, le discriminazioni più comuni sarebbero perpetrate contro i genitori che parlano polacco, sebbene molti esempi riguardino anche il francese o altre lingue.

Un secondo gruppo di petizioni denuncia casi in cui il figlio viene separato dal genitore sulla base di una decisione dello *Jugendamt* che asserisce che il genitore è fisicamente o mentalmente inidoneo ad assumersi le responsabilità dell'educazione del figlio. Ovviamente, una commissione parlamentare non può verificare tali asserzioni, né la giustificazione psicologia o fisico-sociale che può avere portato a tale categorizzazione. Può solo osservare che, nei casi in cui tali motivi sono stati contestati dai firmatari, essi a quanto pare non sono stati in grado di risolvere la questione attraverso le normali procedure vigenti in Germania.

Il terzo gruppo di petizioni, il più ampio, riguarda varie azioni intraprese dallo *Jugendamt* rispetto alle quali i firmatari ritengono che lo *Jugendamt* violi costantemente la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e i principi dell'UE che proclamano il rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti dei figli, e quindi chiedono al Parlamento europeo di intervenire e di garantire che lo *Jugendamt* venga abolito.

La commissione per le petizioni ha discusso queste petizioni in diverse occasioni con la partecipazione dei firmatari, della Commissione e delle autorità tedesche. Il 22 marzo 2007 una delegazione della commissione per le petizioni, accompagnata da alcuni firmatari, ha incontrato i rappresentanti delle autorità tedesche a Berlino, fra cui Reinhard Wiesner del ministero federale della Famiglia, degli anziani, delle donne e dei giovani, e Andreas Hilliger del ministero dell'Istruzione, della gioventù e degli sport del *Land* Brandeburgo, il quale ha ammesso che non è possibile escludere talune mancanze in alcuni casi individuali complessi, riferendo che i governi regionali stanno affrontando la situazione attraverso una migliore preparazione dei funzionari.

Alla riunione della commissione per le petizioni del 7 giugno 2007 le autorità tedesche hanno spiegato ulteriormente la loro posizione sulla questione alla presenza dei firmatari. Gilla Schindler, del ministero federale della Famiglia, degli anziani, delle donne e dei giovani, si è pronunciata a favore dell'integrità del sistema del diritto di famiglia tedesco per quanto riguarda i diritti dei bambini e dei genitori senza discriminazione basata sulla cittadinanza, pur riconoscendo che, in alcuni casi specifici riferiti dai firmatari, i funzionari dello *Jugendamt* erano venuti meno ai necessari requisiti di professionalità.

Nell'ambito della stessa riunione, il rappresentante della Commissione europea ha indicato che si trattava di una questione complessa di diritto nazionale, che tuttavia aveva possibili risvolti europei e ha convenuto che alcune pratiche dei funzionari dello *Jugendamt*, così come descritte dai firmatari, potrebbero essere considerate discriminatorie.

2. QUADRO GIURIDICO

I diritti del bambino costituiscono parte integrante del diritto comunitario, come stabilito dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre uno dei numerosi obiettivi del nuovo regolamento Bruxelles II, entrato in vigore il 1° marzo 2005, è garantire il pieno rispetto del diritto del figlio a mantenere contatti con entrambi i genitori dopo il divorzio, anche quando questi ultimi vivano in Stati membri diversi.

In cooperazione con il responsabile dell'Unità tematica (Direzione C – Diritti dei cittadini e affari costituzionali), è stato preparato un documento informativo interno sulle disposizioni giuridiche relative all'esercizio della responsabilità genitoriale in Germania per rispondere a questa situazione e chiarire l'esatto fondamento giuridico a livello europeo e nazionale¹.

3. DISCRIMINAZIONE SULLA BASE DELLA CITTADINANZA

Molti firmatari² affermano che il problema della discriminazione sulla base della cittadinanza deriva dalla procedura adottata dallo *Jugendamt* tedesco che discrimina il coniuge non tedesco a seguito della separazione nell'ambito di matrimoni misti, rendendo impossibile per quel coniuge avere contatti con il proprio figlio nei casi in cui sono stati concessi incontri con il genitore solo alla presenza di un supervisore. Durante gli incontri il supervisore controlla se il genitore parla al figlio in tedesco e nel caso in cui il figlio o il genitore parli una lingua che egli non comprende, interrompe bruscamente la conversazione.

I funzionari inoltre minacciano i genitori non tedeschi che la mancata osservanza dei loro ordini comporta il divieto del contatto tra genitore e figlio, e in alcuni casi queste minacce sono state concretizzate. I firmatari dichiarano che, nel rendere nota la sua decisione, lo *Jugendamt* sostiene che “dal punto di vista pedagogico, non è nell'interesse del bambino partecipare a incontri con un funzionario accompagnatore in una lingua straniera. È vantaggioso per il bambino sviluppare il tedesco come propria lingua poiché il bambino sta crescendo in questo paese, dove frequenta la scuola”.

I firmatari hanno sottolineato (e prove specifiche lo confermano) che, nei contatti con un genitore che ha comunicato con il bambino nella sua lingua madre sin dalla nascita, la lingua svolge un ruolo fondamentale. Grazie alla lingua, si sviluppa un legame emotivo fra il bambino e il genitore non tedesco e attraverso questa lingua il legame si intensifica progressivamente. Il legame fra il bambino e i genitori è il principale criterio da utilizzare per stabilire “l'interesse superiore del minore”. Il desiderio di parlare al proprio figlio nella lingua madre, anche durante visite alla presenza di supervisori, equivale quindi al desiderio di mantenere un legame emotivo con il bambino.

I firmatari sottolineano che questo divieto di usare una lingua diversa dal tedesco, che è definito “innocuo” dallo *Jugendamt*, scatena conseguenze di vasta portata. Comporta una

¹ Nota informativa di gennaio 2008 (PE 393.276).

² Petizioni 38/2006, 712/2006, 713/2006, 848/2006, 849/2006, 1008/2006 e altre.

perdita del legame fra il genitore non tedesco e il bambino e può sfociare in un divieto giudiziario agli incontri, qualora il genitore si dovesse dimostrare “disobbediente”.

I firmatari dichiarano che sono state respinte anche le richieste di alcuni genitori di organizzare incontri presso organizzazioni di servizio per le famiglie bilingui, al pari della possibilità che un professionista che conosce la lingua straniera possa essere presente all’incontro fra il genitore e il figlio. Lo *Jugendamt* si giustifica elencando numerose ragioni e circostanze, che vanno dalle accuse ai genitori di non avvalersi della loro corretta conoscenza del tedesco durante l’incontro con il figlio, fino alla mancanza di potenziale tecnico che consentirebbe di fare svolgere l’incontro con il bambino nella lingua in questione.

I firmatari hanno anche evidenziato che, in casi estremi, la caparbia da parte di un genitore porta alla perdita per quel genitore non tedesco dei diritti genitoriali. Questo tipo di procedura “inumana” colpisce la sostanza dei diritti dei genitori e dei figli. I firmatari affermano che l’ostinazione con la quale lo *Jugendamt* obbliga a educare i figli in Germania è così implacabile che tale autorità non esita a violare i principi di non discriminazione sulla base dell’origine e della lingua. Sono quindi le decisioni dello *Jugendamt*, non quelle dei genitori, che vanno contro l’interesse superiore del bambino.

Altri firmatari¹ lamentano, in modo molto diverso, il fatto che a famiglie straniere che risiedono temporaneamente in Germania non è consentito ricorrere all’insegnamento privato presso il proprio domicilio o all’istruzione a distanza, che considerano una discriminazione sulla base della cittadinanza. Cresce l’esigenza di avere un numero maggiore di ricercatori con una migliore preparazione nello Spazio europeo della ricerca, e i ricercatori e altri professionisti altamente qualificati che necessitano di frequenti spostamenti per il loro lavoro desiderano naturalmente portare con sé le proprie famiglie. I loro figli hanno esigenze educative che non sono soddisfatte dal sistema scolastico tedesco e cercano quindi alternative, il che è considerato illegale e porta a minacce, da parte dello *Jugendamt*, di allontanamento dei figli dalle loro abitazioni.

4. PRESUNTA INIDONEITÀ FISICA O MENTALE DEL GENITORE A EDUCARE UN FIGLIO

Alcuni firmatari dichiarano che lo *Jugendamt*, senza avvertimento preventivo, aveva sottratto i loro figli sostenendo che i genitori erano fisicamente o mentalmente inidonei ad assumersi la responsabilità della loro educazione. Anziché valutare i fatti, le autorità spesso basano le loro decisioni su pareri soggettivi e su pregiudizi. L’approccio è particolarmente ovvio nei casi in cui la diagnosi o la terapia sono controverse fra gli esperti, come la malattia di Lyme (borreliosi), la sindrome da deficit di attenzione e iperattività (ADHD) o la sindrome di Münchhausen per procura (MSbP), oggetto di vive discussioni scientifiche (malattia immaginata o indotta). Al simposio internazionale sugli “Uffici tedeschi per la tutela dei minori (*Jugendamt*) e la Convenzione europea sui diritti umani” tenutosi a Bamberg il 20 e 21 ottobre 2007² sono stati discussi alcuni di questi casi, oggetto anche di petizioni³.

¹ Petizioni 477/2007 e 744/2007.

² Cfr.: <http://deutsche-jugendamt.blogspot.com/2007/11/bamberg-declaration.html>

³ Sottopetizioni registrate con le petizioni 38/2006 e 151/2007.

Uno dei casi era stato deferito alla Corte europea dei diritti dell'uomo¹. La Corte ha giudicato all'unanimità che vi era stata violazione dell'articolo 8 (diritto di rispettare la vita familiare) della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e, ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione (equa soddisfazione), ha concesso agli attori la compensazione per i danni subiti, i costi e le spese. La Corte ha invitato le autorità tedesche a restituire immediatamente i figli alla famiglia, ma finora solo due dei sette bambini sono ritornati a casa. A una bambina era stato detto dallo *Jugendamt* che i suoi genitori erano morti e un altro bambino, in seguito, si era suicidato.

Un altro esempio è rappresentato da una famiglia cui erano stati sottratti due dei figli dallo *Jugendamt* e dati in affidamento. La madre era stata accusata di avere la sindrome MSbP, sebbene le malattie dei suoi due figli (celiachia ed epilessia) fossero state dimostrate dai medici.

Dopo due anni di dure lotte i figli hanno potuto tornare dai genitori, ma uno di loro era stato vittima di abusi sessuali durante il periodo di affidamento.

Nei suoi commenti al caso sollevato nella petizione 151/2007 durante il simposio internazionale di Bamberga, l'antropologa e medico australiana Helen Hayward-Brown ha dichiarato che era uno dei casi più gravi di accuse infondate di sindrome di Münchhausen per procura che avesse incontrato nei suoi dieci anni di attività scientifica.

5. LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E I PRINCIPI DELL'UE SUI DIRITTI FONDAMENTALI

La maggior parte dei firmatari sostiene che lo *Jugendamt* tedesco e le autorità sociali abusano della loro autorità statale in modo incompatibile con il rispetto dei diritti dei cittadini e dei diritti umani, non solo quando si tratta dei genitori non tedeschi di bambini con doppia cittadinanza e di bambini con doppia cittadinanza che vivono in Germania, ma anche di genitori che risiedono al di fuori della Germania in relazione a conflitti transfrontalieri sulla custodia e i diritti di visita. Le denunce riguardano anche i rifiuti delle autorità tedesche di riconoscere lo status della paternità straniera².

Numerosi firmatari³ sostengono che lo *Jugendamt* dispone di poteri eccessivi, che ufficialmente ha il compito di proteggere i giovani, ma in realtà mette sotto il controllo dello Stato i figli di madri sole, perché siano educati secondo l'ordinamento amministrativo tedesco. Dichiarano che lo *Jugendamt* è un'amministrazione che non trova corrispettivi negli altri Stati democratici, e che agisce come un ufficio di sorveglianza e di protezione dei valori tedeschi.

Altri firmatari sostengono che i dipendenti dello *Jugendamt* hanno la posizione di "terzo genitore". Partecipano a tutte le procedure giudiziarie in materia di diritto di famiglia e possono esercitare poteri maggiori di quelli dei genitori biologici. Quei funzionari possono

¹ Haase contro Germania (Domanda n. 11057/02).

² Petizione 450/2006 e altre.

³ "Petizione dei 10 genitori", utilizzata come modello per numerosissime petizioni.

proporre misure protettive al giudice. Si considerano difensori del benessere tedesco del bambino, dove il benessere del bambino deve essere interpretato in termini di nazione tedesca e la protezione in termini di sicurezza (per proteggere i valori tedeschi). I firmatari fanno presente che resistere ai funzionari di quell'istituzione tedesca è impossibile e può essere anche pericoloso. Asseriscono inoltre che gli stessi minacciano i genitori in modo subliminale e permanente di revocare i diritti di visita o la responsabilità genitoriale, e hanno il potere di concretizzare quelle minacce, con o senza decisione dell'autorità giudiziaria.

Numerosi firmatari sottolineano che in casi di coppie con doppia cittadinanza, lo *Jugendamt* ha missioni ben specifiche da perseguire:

- si deve compiere ogni sforzo per impedire che i bambini lascino il territorio tedesco.
- Si devono affidare immediatamente al genitore che è cittadino tedesco la custodia esclusiva dei figli e la tutela genitoriale nel medio termine.
- Ai bambini deve essere impedito qualsiasi contatto con la seconda cultura e lingua. I contatti con il genitore non tedesco devono essere interrotti attraverso misure umilianti. L'“epurazione” nazionale deve essere perseguita attraverso numerose procedure giudiziarie. Se il genitore straniero rifiuta di accettare le norme tedesche, sono attuate misure per minacciare e criminalizzare quel genitore.
- Si deve garantire che il mantenimento/gli alimenti siano pagati in Germania. Gli importi non versati sono controllati ogni anno e imposti al genitore straniero anche quando il genitore non tedesco non ha più pretese giuridiche sui bambini perché questi sono diventati adulti.
- L'accesso dei genitori stranieri a tutti i documenti e ai dati che lo *Jugendamt* raccoglie in segreto contro di loro deve essere negato conformemente alla legge tedesca sulla protezione dei dati.

I firmatari affermano che lo *Jugendamt* è un'istituzione politica i cui poteri senza controllo e arbitrari e lo stretto collegamento con l'autorità giudiziaria sono inconciliabili con le norme fondamentali della giustizia universale e i principi dei diritti umani. Le sue procedure, basate sull'arbitrio e sul nazionalismo, sono incompatibili con lo spirito dell'Unione europea e con la regola secondo cui “In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente”.

6. LE QUESTIONI DEL DIRITTO DI FAMIGLIA SONO UN PROBLEMA EUROPEO

Due genitori i cui figli sono scomparsi a causa di rapimento da parte dell'altro genitore, insieme a numerosi genitori e rappresentanti di associazioni internazionali, hanno iniziato il 25 aprile 2008 una marcia, sotto lo slogan di “Accesso negato”, dalla sede del Parlamento europeo di Bruxelles a quella di Strasburgo, dove sono arrivati il 21 maggio. A Strasburgo hanno incontrato i rappresentanti del Parlamento europeo e hanno consegnato 11 206 firme all'on. Marcin Libicki, presidente della commissione per le petizioni, a sostegno della “Petizione accesso negato”¹, con cui i firmatari protestano contro le lacune del diritto di famiglia applicato non solo in Germania, ma anche in altri Stati membri dell'UE, fra cui

¹ Petizioni 519/2008, 1346/2008 e altre.

Belgio, Francia e Paesi Bassi. Erano presenti anche firmatari svizzeri.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il presente documento richiama l'attenzione su un importante problema che richiede in primo luogo una risposta da parte delle autorità nazionali. Sono gli Stati membri a essere responsabili, in definitiva, delle questioni relative al benessere dei minori e a esercitare la loro competenza attraverso il sistema politico e i canali giuridici che sono a disposizione di tutti i cittadini. Anche l'Unione europea ha proprie responsabilità che sono chiaramente definite nei trattati e che stabiliscono principi fondamentali sul rispetto dell'integrità della persona, comprese ovviamente le persone più vulnerabili. Agli Stati membri incombe il chiaro obbligo di garantire che i cittadini europei possano condurre la propria esistenza senza timore di discriminazione, soprattutto da parte delle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali o locali. Ciò impone una migliore vigilanza, anche da parte dei rappresentanti eletti a tutti i livelli, e l'introduzione di salvaguardie più rigorose di quelle attualmente a disposizione in materia di tutela dei minori e di potenziale abuso dei diritti dei bambini o dei diritti e delle responsabilità dei genitori. Inoltre, questa non è una raccomandazione rivolta a un solo Stato membro, ma a tutti.

Non vi è alcun dubbio che ciascuna petizione ricevuta contro lo *Jugendamt* tedesco da genitori danneggiati costituisca un appello personale alla giustizia e, nello stesso tempo, un'espressione di profonda angoscia. È anche vero che la commissione per le petizioni ha ricevuto tali appelli da genitori ai quali sono stati negati, in particolare dallo *Jugendamt*, quelli che essi considerano loro diritti, fra cui un trattamento leale ed equo da parte dei funzionari. La commissione per le petizioni non ha ricevuto alcuna lettera da persone che abbiano fornito una valutazione alternativa. Né la commissione per le petizioni ha visitato gli uffici dello *Jugendamt* per verificare i fatti a livello locale. Questo rientra nelle responsabilità delle autorità tedesche.

Viste le circostanze, sarebbe fuori luogo criticare o condannare un sistema di amministrazione di uno Stato membro. Risulterebbe tuttavia del tutto inopportuno non riconoscere il fatto che a quanto pare si sono verificati numerosi abusi dei diritti genitoriali a causa di discriminazioni basate su criteri etnici, nazionali o linguistici, che sono stati attuati non regolarmente e, a quanto risulta, non sono stati controllati. Ciò ha nuociuto agli interessi del minore in quasi tutti i casi esaminati dalla commissione per le petizioni. Sembra inoltre il fatto di negare ai genitori il diritto di parlare ai figli nella loro lingua madre sia pratica diffusa e, per peggiorare le cose, secondo le testimonianze ricevute, le autorità responsabili minimizzerebbero l'impatto di questo divieto su un bambino e sulla sua stabilità emotiva.

- È necessario trasmettere linee guida e istruzioni chiare a tutti gli uffici dello *Jugendamt*, ricordando le loro responsabilità e i diritti fondamentali dei genitori e dei figli a loro carico. Per la maggior parte di questi uffici tali istruzioni non saranno necessarie in quanto gli stessi operano già su tale base, ma altri uffici necessitano palesemente di chiarimenti sui loro doveri verso tutti i genitori.

- Tutte le lingue dei genitori dovrebbero essere ammesse e tollerate senza interferenza da parte delle autorità interessate nei confronti dei genitori durante gli incontri in ambienti istituzionali.
- Tutti i genitori dovrebbero essere informati dai servizi dello *Jugendamt* dei loro diritti di ricorso contro decisioni che sono adottate e delle condizioni di presentazione dei ricorsi.
- Tutti gli Stati membri dovrebbero favorire una maggiore vigilanza democratica o parlamentare a livello nazionale e regionale sugli enti preposti alla tutela dei minori e offrire quindi ai cittadini la possibilità di cercare soluzioni efficaci più vicine al loro luogo di interesse.
- Dovrebbe essere incoraggiata attivamente una più stretta cooperazione bilaterale fra Stati membri a livello degli enti di tutela dei minori per favorire un migliore coordinamento e una maggiore comprensione fra i funzionari responsabili, allo scopo di facilitare il processo decisionale delle autorità responsabili nell'interesse superiore del minore.