

Schema relativo all'Accordo di riammissione stipulato fra Unione Europea e Turchia del 14 aprile 2014

Il 14 Aprile 2014 il consiglio dell'Unione europea con decisione n. 2014/252/UE approva l'accordo firmato dall'Unione Europea e dalla Repubblica di Turchia il 16.12.2013

L'accordo viene stipulato e adottato sulla base dell'art. 218 paragrafo 6 lettera a) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea su proposta della Commissione europea e con l'approvazione del parlamento europeo.

L'accordo nasce dalla necessità di instaurare, su base di reciprocità, **procedure efficaci e rapide per l'identificazione e il rimpatrio ordinato e sicuro** di quanti non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nel territorio della Turchia o di uno degli Stati membri dell'Unione, e di agevolare il transito delle suddette persone in uno spirito di cooperazione. Il presente accordo lascia impregiudicati i diritti, gli obblighi e le responsabilità dell'Unione, degli Stati membri e della Turchia derivanti dal diritto internazionale, in particolare dalla convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati. Il presente accordo lascia impregiudicati i diritti e le garanzie procedurali delle persone che sono oggetto di procedure di rimpatrio o che chiedono asilo in uno Stato membro, come previsto dai corrispondenti strumenti giuridici dell'Unione.

Gli articoli 4 e 6 dell'accordo si riferiscono alla riammissione dei cittadini di Paesi Terzi che si trovino in condizione di irregolarità nei Paesi membri o in Turchia. Tali disposizioni sarebbero dovute essere applicate dopo tre anni dalla entrata in vigore dell'accordo, a decorrere, quindi, dal 1 Ottobre 2017. In occasione del vertice che si è svolto il 29 Novembre 2015, l'Unione e la Turchia hanno espresso il loro accordo politico affinché l'accordo sia pienamente applicabile a decorrere dal 1 Giugno 2016.

- ***Oggetto dell'accordo nella parte relativa alla riammissione di cittadini di paesi terzi in Turchia.***

Articolo 4 Riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi

L'accordo prevede che la Turchia deve riammettere, **su istanza di uno Stato membro e senza ulteriori adempimenti da parte di quest'ultimo rispetto a quelli previsti dal presente accordo**, tutti i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che non soddisfano o non soddisfano più le vigenti condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nel territorio dello Stato membro richiedente, purché, conformemente all'articolo 10, a condizione che tali persone

a) possiedono, al momento della presentazione della domanda di riammissione, **un visto valido rilasciato dalla Turchia** ai fini dell'ingresso nel territorio di uno Stato membro direttamente dal territorio della Turchia, o

b) possiedono un **permesso di soggiorno rilasciato dalla Turchia**, o

c) sono **entrate irregolarmente e direttamente nel territorio degli Stati membri dopo aver soggiornato nel territorio della Turchia o esservi transitate**

L'obbligo di riammissione di cui al paragrafo 1 del presente articolo **non si applica se:**

- a) il cittadino di paesi terzi o l'apolide si è trovato soltanto in transito per un aeroporto internazionale della Turchia, o
- b) lo Stato membro richiedente ha rilasciato al cittadino di paesi terzi o all'apolide un visto che l'interessato ha utilizzato per l'ingresso nel suo territorio, o gli ha rilasciato un permesso di soggiorno prima che questi entrasse nel suo territorio o una volta entrato, salvo se l'interessato è in possesso di un visto o di un permesso di soggiorno con un periodo di validità superiore rilasciato dalla Turchia, o
- c) il cittadino di paesi terzi o l'apolide gode dell'esenzione dall'obbligo di visto per l'accesso nel territorio dello Stato membro richiedente.

- Il documento per il viaggio

Lo stato membro in cui si trova il cittadino di paese terzo in posizione irregolare richiede alla Turchia la sua riammissione sul territorio turco. Dopo che la Turchia ha dato risposta favorevole alla domanda di riammissione, o, se del caso, dopo la scadenza dei termini di cui all'articolo 11, paragrafo 2, le autorità turche, se necessario, **rilasciano entro tre giorni lavorativi, alla persona la cui riammissione è stata accettata, il «documento di viaggio provvisorio per stranieri»**. Nel caso in cui non vi sia una rappresentanza consolare della Turchia in uno Stato membro, oppure ove la Turchia non abbia provveduto a rilasciare il documento di viaggio entro i tre giorni lavorativi oppure nel caso in cui non vi sia una rappresentanza consolare della Turchia in uno Stato membro, od ove la Turchia non abbia provveduto a rilasciare il documento di viaggio entro i tre giorni lavorativi, **lo Stato membro rilascia il documento di viaggio standard dell'UE per l'allontanamento.**

- Procedura di riammissione

1) I Principi

Innanzitutto si prevede che gli Stati membri e la Turchia si devono adoperare al massimo per trasferire direttamente nel loro paese d'origine i cittadini di paesi terzi.

Si stabilisce che **il trasferimento** della persona da riammettere in conformità di uno degli obblighi di cui agli articoli da 3 a 6 è **subordinato alla presentazione di una domanda di riammissione all'autorità competente dello Stato richiesto.**

L'unica eccezione alla previa richiesta di riammissione è il caso in cui la persona da riammettere sia in possesso di un documento di viaggio o di una carta d'identità in corso di validità e, nel caso di cittadini di paesi terzi o di apolidi, di un visto valido usato dall'interessato ai fini dell'ingresso nel territorio dello Stato richiesto o di un permesso di soggiorno dello Stato richiesto.

2) La procedura accelerata

Se una persona viene fermata dallo Stato richiedente nella zona di frontiera dopo essere entrata irregolarmente e direttamente dal territorio dello Stato richiesto, lo Stato richiedente può presentare domanda di riammissione entro tre giorni lavorativi dal fermo di tale persona. In questi casi non si applicano le disposizioni di seguito sulla procedura per la riammissione. Sulle

modalità di riammissione nell'ambito della procedura accelerata su istanza di uno Stato membro o della Turchia, la Turchia e uno Stato membro concludono **protocolli di attuazione**.

3) *La domanda di riammissione*

Nei limiti del possibile, la domanda di riammissione contiene: a) **gli estremi della persona** da riammettere (ad esempio nomi, cognomi, data e possibilmente luogo di nascita, ultimo luogo di residenza) e, se del caso, gli estremi del coniuge e/o dei figli minorenni non sposati; b) **i mezzi di prova** o di prova *prima facie* delle condizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi, come indicato, rispettivamente, negli allegati 3 e 4; c) una **fotografia** della persona da riammettere, d) **una dichiarazione**, rilasciata con il consenso esplicito dell'interessato, attestante che la persona da trasferire può aver bisogno di assistenza o cure; e) tutte le altre misure di protezione o di sicurezza o le informazioni sulle condizioni di salute dell'interessato, necessarie per il singolo trasferimento. Le domande di riammissione **sono presentate per iscritto**. La domanda di riammissione può essere trasmessa tramite qualsiasi mezzo di comunicazione, anche elettronico (ad esempio fax, e-mail, ecc.). **Una risposta** alla domanda di riammissione è fornita **per iscritto**.

4) *Termini*

La domanda di riammissione deve essere presentata all'autorità competente dello Stato richiesto **entro un massimo di sei mesi** dalla data in cui l'autorità competente dello Stato richiedente ha preso conoscenza del fatto che un cittadino di paesi terzi o un apolide non soddisfa o non soddisfa più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno. Se il cittadino di paesi terzi o l'apolide è **entrato nel territorio dello Stato richiedente prima della data** in cui l'art. 4 è entrato in vigore, il termine comincia a decorrere il giorno in cui la disposizione prende effetto – precisamente il 1 Giugno 2016. Qualora, per motivi de jure o de facto, risulti impossibile presentare la domanda in tempo, il termine è prorogato su istanza dello Stato richiedente, fintanto che sussistono gli ostacoli. Alla domanda di riammissione è data risposta scritta: — **entro cinque giorni lavorativi**, se la domanda è introdotta ai sensi della **procedura accelerata** (articolo 7, paragrafo 4); — **senza indugio e in ogni caso entro un massimo di venticinque giorni di calendario in tutti gli altri casi**, tranne per quelli in cui la legislazione nazionale dello Stato richiedente prevede un periodo di trattenimento iniziale più breve. In tal caso si applicherà tale periodo più corto. Qualora non sia possibile rispondere in tempo per motivi de jure o de facto, il termine può essere prorogato, su istanza debitamente motivata, fino a sessanta giorni di calendario, a meno che la legislazione nazionale dello Stato richiedente non fissi per il trattenimento una durata massima pari o inferiore a sessanta giorni. Il termine decorre dalla data di ricevimento della domanda di riammissione. **Se non è data risposta nei termini prescritti, il trasferimento si considera accettato**. La risposta a una domanda di riammissione può essere trasmessa tramite qualsiasi mezzo di comunicazione, anche elettronico (ad esempio fax, e-mail, ecc.). Autorizzata la riammissione o, se del caso, scaduti i termini **l'interessato è trasferito entro tre mesi**. Su istanza dello Stato richiedente, questo termine può essere prorogato per il tempo necessario a superare gli ostacoli giuridici o pratici.

5) *Modalità di trasferimento e modi di trasporto*

Prima di procedere al trasferimento di una persona, le autorità competenti dello Stato richiedente **notificano per iscritto alle autorità competenti dello Stato richiesto, con un**

anticipo di almeno quarantotto ore, la data del trasferimento, il valico di frontiera, le eventuali scorte e altre informazioni pertinenti. Il trasporto può essere aereo, terrestre o marittimo. Il trasferimento aereo non è limitato all'uso di vettori nazionali della Turchia o degli Stati membri e può essere effettuato sia tramite voli di linea che tramite voli charter. Per i rimpatri sotto scorta, le scorte non sono necessariamente costituite da personale autorizzato dello Stato richiedente, purché si tratti di personale autorizzato dalla Turchia o da uno Stato membro.

- *Clausola di non incidenza*

Il presente accordo lascia impregiudicati i diritti, gli obblighi e le responsabilità dell'Unione, dei suoi Stati membri e della Turchia derivanti dal diritto internazionale incluse le convenzioni internazionali di cui sono parti, in particolare: — la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo del 31 gennaio 1967 sullo status dei rifugiati; — la convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; — le convenzioni internazionali che determinano lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo; — la convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti; — ove applicabile, la convenzione europea di stabilimento del 13 dicembre 1955; — le convenzioni internazionali sull'estradizione e sul transito; — le convenzioni e gli accordi internazionali multilaterali di riammissione dei cittadini stranieri. **L'applicazione del presente accordo non pregiudica i diritti e le garanzie procedurali dei richiedenti asilo**, quali stabiliti dalla direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri e dalla direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, **in particolare per quanto riguarda il diritto di permanere nello Stato membro durante l'esame della domanda**. L'applicazione del presente accordo **non pregiudica i diritti e le garanzie procedurali** delle persone titolari di un diritto di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/86/CE del Consiglio relativa al **diritto al ricongiungimento familiare**.

- *Relazione con gli accordi e le intese bilaterali di riammissione degli Stati membri*

Le disposizioni del presente accordo prevalgono su quelle di qualsiasi strumento giuridicamente vincolante di riammissione delle persone in posizione irregolare concluso tra i singoli Stati membri e la Turchia o che potrebbero essere conclusi ai sensi dell'articolo 20, nella misura in cui risultino incompatibili con le disposizioni di cui al presente accordo

Commento

- *Sull'applicazione dell'accordo:*

Occorre sottolineare che l'accordo di riammissione Ue- Turchia si applica a tutti gli Stati Membri, i quali potrebbero invocare l'applicazione dell'accordo nei confronti di tutti i cittadini di paesi terzi **entrati irregolarmente e direttamente nel territorio degli Stati membri dopo aver soggiornato nel territorio della Turchia o dopo esservi transitate**. Infatti non si fa riferimento al fatto che il cittadino non autorizzato sia entrato nel territorio dell'Unione dalla frontiera del Paese richiedente, ben potendo quindi il paese richiedente essere anche un Paese

membro non confinante con la Turchia. Tale accordo non si applica solo alla Danimarca e all'Irlanda, mentre si applica anche al Regno Unito.

- Le procedure

Per quanto riguarda le procedure per la riammissione l'accordo prevede degli obblighi e delle garanzie procedurali, a meno che non si tratti di procedure accelerate. In questo caso non si applicano le disposizioni agli artt. 7 e seguenti. Tuttavia per l'applicazione di tali procedure accelerate sembra necessario un protocollo di attuazione tra la Turchia e i Paesi membri. Non sappiamo se la Grecia ne abbia già uno.

Tuttavia anche in mancanza di un protocollo di attuazione si tratta di capire quali siano le **garanzie minime da rispettare anche in caso di procedure accelerate**.

In primo luogo la **legge amministrativa greca**. Nel diritto amministrativo sono solitamente presenti delle garanzie minime correlate all'esercizio delle funzioni e dei poteri della pubblica amministrazione. Come nella legislazione italiana, anche in quella greca potrebbe essere comunque richiesto un provvedimento scritto e motivato della decisione di riammissione, la verbalizzazione della procedura, la notifica del provvedimento al cittadino straniero, la possibilità di rivolgersi alle autorità giudiziarie competenti per ricorrere avverso al respingimento o alla riammissione.

Inoltre, le garanzie minime che dovrebbero essere garantite anche in caso di procedure accelerate vanno rintracciate nella legislazione europea ed in particolare nella **Direttiva Rimpatri**. Invero la Direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede all'art. 2 che “*gli stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi sottoposti a respingimento alla frontiera conformemente all' art. 13 del codice frontiere Schengen ovvero fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro*”.

La direttiva rimpatri evidentemente non prevede una deroga automatica alle garanzie procedurali previste in caso di espulsione e rimpatrio dei cittadini stranieri nei casi di respingimento. Piuttosto attribuisce la facoltà agli Stati membri di prevedere legislativamente una procedura per i casi di respingimenti in cui queste garanzie possono non essere previste senza tuttavia che si determini una violazione della Direttiva qui citata. Tale normativa dovrà essere sempre compatibile con il diritto amministrativo interno e con la normativa internazionale ed europea. Si tratterà di verificare se lo Stato greco si sia dotato di una normativa specifica in caso di respingimento tale da poter essere applicata anche al caso delle riammissioni con procedura accelerata.

- *Il divieto di espulsioni collettive e il rischio di refoulment indiretto*

I respingimenti e le riammissioni disposti dalle autorità di frontiera, possono configurarsi come respingimenti illegittimi, attuati in maniera collettiva ed indiscriminata di gruppi di migranti.

Le convenzioni e i protocolli addizionali individuano alcuni limiti al diritto dello Stato di rimuovere dal proprio territorio gli stranieri privi di titolo di ingresso o soggiorno. Tra questi limiti vi è il **divieto di espulsioni collettive**, sancito dall'art. 4 del protocollo 4 CEDU che vincola gli stati ad adottare provvedimenti di allontanamento aventi carattere individuale: il provvedimento di respingimento o riammissione possono essere adottati a seguito di valutazione

effettuata caso per caso e non già aventi ad oggetti gruppi di persone. Quando le riammissioni sono eseguite secondo le formalità previste, non è escluso il rischio che la situazione personale ed individuale del singolo migrante non sia opportunamente valutata. Non è sufficiente che sia notificato un ordine di respingimento a ciascun cittadino straniero recante l'indicazione delle proprie generalità per ritenere che non via sia una espulsione collettiva: la distinzione tra un respingimento collettivo e uno individuale riposa sulla **valutazione se, nel caso concreto**, a ciascuno straniero sia stata data, o meno **la possibilità di presentare alle autorità competenti argomenti contrari al proprio allontanamento** dal territorio, sulla base di elementi relativi alla propria situazione individuale.

Inoltre perché una decisione di riammissione sia legittima, la stessa non può mai esporre il cittadino straniero al rischio di subire trattamenti disumani e degradanti che determinerebbe la **violazione dell'art. 3 CEDU**. Invero si tratterà di verificare se la riammissione in Turchia del cittadino straniero non lo esponga a torture, a trattenimento crudeli, a situazione che metterebbero in pericolo la sua incolumità personale. Ugualmente bisognerà valutare se il cittadino straniero non subirà il rischio di essere rimpatriato nel suo Paese di origine una volta riammesso in Turchia e se quindi lo stesso potrebbe concretamente avanzare richiesta di protezione internazionale per evitare di essere rimpatriato in un Paese ove la sua vita è esposta ad una situazione di pericolo.

Evidentemente quando la riammissione viene disposta senza alcuna notifica di provvedimento o identificazione del cittadino straniero il rischio che lo stesso sia rimpatriato in maniera collettiva, senza la previa valutazione delle istanze personali e del rischio di subire trattamenti contrari all'art. 3 CEDU sono molto più elevati. In tali casi il respingimento è sempre illegittimo per violazione delle procedure previste dall'accordo e, probabilmente, dalla normativa interna.

Infine si sottolinea che, come riportato anche dal testo dell'accordo, le procedure di riammissione non possono mai pregiudicare i diritti e le facoltà connesse da altre fonti di diritto internazionale ed interno. Le persone infatti, devono essere **immediatamente informate dei loro diritti ed obblighi e in particolare delle procedure necessarie a presentare la domanda di asilo**.