

Denuncia alla Commissione Europea, Informativa al Commissario europeo dei diritti umani e lettera al Mediatore europeo, da parte del CEAR (Commissione Spagnola di Aiuto al Rifugiato¹)

Traduzione non ufficiale del documento pubblicato da CEAR (Comision Española de Ayuda al Refugiado) “*INFORME RELATIVO AL ACUERDO UNION EUROPEA-TURQUIA ADOPTADO EL 18 DE MARZO DE 2016 Y LAS CONSECUENCIAS DE SU APLICACIÓN EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS*” scaricabile in lingua originale alla pagina <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>

1. FATTI.

L'accordo tra l'UE e la Turchia ha una natura giuridica incerta non essendo mai stato pubblicato nel Diario Ufficiale dell'UE. Indipendentemente da ciò il CEAR denuncia che l'applicazione pratica dell'accordo intaccherebbe i diritti dei migranti e dei rifugiati in violazione della normativa europea e internazionale. Sia il Consiglio d'Europa che la Commissione Europea (nella comunicazione del 20.04.2016) hanno segnalato la loro preoccupazione per l'incompatibilità dell'applicazione dell'accordo con la normativa europea e internazionale.

L'accordo UE-Turchia si colloca all'interno del Piano di Azione Congiunta che prevede misure destinate a rafforzare la cooperazione tra UE e Turchia per risolvere l'attuale crisi migratoria. La Turchia si impegna ad accettare il rapido rimpatrio dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo giunti in Grecia dalla stessa Turchia, la cui richiesta di asilo è dichiarata inammissibile. D'altro canto l'UE si impegna a finanziare la Turchia, ad accelerare le pratiche per la liberalizzazione dei visti e a riattivare le negoziazioni per l'adesione della Turchia all'UE.

Le misure previste per i rimpatri si basano sull'Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare, firmato il 14.04.2014, la cui piena applicazione è stata rimandata al 1.06.2016 attraverso la decisione del Consiglio del 23.03.2016. A partire da tale data l'Accordo di riammissione sostituirà l'accordo bilaterale firmato da Grecia e Turchia attualmente applicato.

Grecia e Turchia sono gli Stati tenuti ad applicare le misure stabilite nell'accordo.

In tal senso, il 2.04.2016, la Grecia adotta la legge 4375/2016 con la quale recepisce la Direttiva 2013/32/UE (recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) e apporta modifiche al sistema giuridico greco. Tale legge non riconosce esplicitamente la Turchia come paese sicuro (né come primo paese d'asilo, né come terzo paese).

Dal suo canto, la Commissione Europea è stata incaricata di coordinare e organizzare, con gli Stati Membri e le Agenzie, le strutture di appoggio necessarie alla messa in pratica dell'accordo.

¹ <http://www.cear.es/>.

Secondo i documenti pubblicati dalla Commissione Europea, obiettivo dell'accordo è disincentivare i flussi migratori irregolari dalla Turchia, smontare il modello d'affari delle mafie e stabilire una via sicura e legale verso l'Europa riservata a chi necessita protezione internazionale.

L'accordo stabilisce che a partire dalla sua entrata in vigore, qualunque migrante irregolarmente giunto in Grecia a partire dal 20 marzo che non abbia richiesto asilo o la cui richiesta sia stata dichiarata inammissibile, sarà rimpatriato in Turchia. Anche i siriani arrivati in Grecia dopo il 20 marzo saranno rimpatriati in Turchia. Per ogni siriano rimpatriato in Turchia, l'UE si impegna a riassegnare nel suo territorio un rifugiato siriano che si trovi in Turchia. Non si menzionano i rifugiati di altre nazionalità.

Secondo le Comunicazioni pubblicate dalla Commissione Europea, i richiedenti asilo in Grecia avranno un procedimento accelerato, in virtù del quale non si procederà ad esaminare fino in fondo le richieste. Questo procedimento permetterà di dichiarare inammissibile una richiesta di asilo nei casi in cui si possa considerare che un paese terzo (in questo caso la Turchia) potrebbe effettuare detto esame o garantire una protezione sufficiente secondo il principio del "primo paese d'asilo" o del "terzo paese sicuro" accolto negli articoli 35 e 38 della Direttiva "procedimenti".

La mancata pubblicazione del testo integrale dell'accordo nel Diario Ufficiale dell'UE e la mancanza di precisione nel linguaggio divulgativo dei documenti informativi pubblicati da parte del Consiglio e della Commissione Europea impediscono una comprensione esaustiva del meccanismo stabilito per l'accordo così come la sua analisi giuridica.

2 VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA E DEI TRATTATI INTERNAZIONALI SOTTOSCRITTI DAGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE.

2.1 La Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

L'articolo 2.2 della Direttiva rimpatri conferisce agli Stati la facoltà di stabilire eccezioni relative all'applicazione della stessa Direttiva a coloro cui si nega l'ingresso o che siano detenuti o intercettati dalle autorità competenti in occasione dell'attraversamento irregolare delle frontiere. Restano sempre valide le garanzie procedurali ex artt.12 e 13.

La Direttiva rimpatri non permette eccezioni sulla normativa relativa all'asilo né il mancato compimento del principio di non respingimento e dispone che si stabiliscano garanzie per evitare espulsioni arbitrarie o collettive.

Si richiede di condurre un'analisi individuale della situazione della persona, la quale deve essere informata della possibilità di contare su un avvocato e un interprete. Le si garantisce, inoltre, il diritto a ricorrere contro la decisione adottata.

L'accordo prevede che i migranti irregolarmente soggiornanti permaneranno in centri di detenzione chiusi situati nelle isole greche, soggetti alla legislazione europea, nel rispetto della Direttiva rimpatri. Non si prevedono **però**, nell'applicazione pratica dell'accordo, le garanzie contenute nella Direttiva. Non si garantisce l'assistenza giuridica, non si assicura un'analisi individualizzata delle necessità specifiche del richiedente e tanto meno l'accesso al procedimento di protezione internazionale.

A questo si aggiunge che, sebbene l'articolo 15 della Direttiva permetta il trattenimento di cittadini di paesi terzi quando siano oggetto di procedimenti di rimpatrio o di espulsione – specialmente quando ci sia rischio di fuga – nella pratica il trattenimento si effettua sistematicamente ai migranti e richiedenti asilo a partire dal loro arrivo negli hotspots senza che esista una qualche valutazione della necessità della detenzione o dell'esistenza di misure alternative meno coercitive.

2.2 La Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26.06.2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

La Direttiva contiene principi e garanzie fondamentali per il procedimento di richiesta protezione internazionale: analisi individuale, garanzie procedurali, rispetto del principio di non respingimento.

L'applicazione dell'accordo non garantisce in nessun caso il compimento effettivo delle obbligazioni ex **artt. 6, 8, 12, 19, e 24** della Direttiva relative all'accesso al procedimento d'asilo per i richiedenti protezione internazionale, informazione e difesa legale, garanzie procedurali e procedimenti speciali per le persone che lo richiedano. Secondo le informazioni ricavate non si sta realizzando il compimento di tali previsioni.²

Riconoscere la Turchia come paese sicuro implica valutarne l'applicazione pratica del diritto, il rispetto effettivo dei diritti umani e l'inesistenza di persecuzioni o danni gravi per motivi che danno diritto al riconoscimento della protezione internazionale.

Così gli stati membri devono avere la certezza che la Turchia rispetterà le norme relative ai diritti fondamentali, la non discriminazione e il rispetto del Diritto internazionale. Tuttavia non esistono garanzie sufficienti per assicurare il complimento delle esigenze ex **art. 38** Direttiva,³ non solo relativamente alla conformità della Turchia ai requisiti richiesti ma anche rispetto alla Grecia per quanto concerne l'inoltro delle richieste di protezione internazionale. Bisogna effettuare uno studio per ogni caso concreto al fine di determinare se il paese di rimpatrio deve essere considerato o meno paese sicuro in ogni circostanza particolare. L'applicazione di procedimenti accelerati implica la riduzione delle opportunità per analizzare debitamente le circostanze individuali e identificare le situazioni di speciale vulnerabilità.

Infine, secondo quanto disposto **dall'art. 39**, il paese terzo sicuro deve aver ratificato la Convenzione di Ginevra senza restrizioni geografiche, deve avere un sistema d'asilo normato e deve aver ratificato la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Viceversa il diritto d'asilo in Turchia non è pienamente stabilito, esiste una disfunzionalità nel sistema di asilo e disuguaglianze nell'accesso e nel contenuto della protezione. Inoltre la Turchia mantiene una limitazione geografica all'applicazione della Convenzione di Ginevra escludendo i cittadini non europei dalla condizione di rifugiato. Inoltre la Turchia non ha ratificato il Protocollo n. 4 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che stabilisce il divieto di espulsioni collettive.

² Si veda il rapporto "the situation of refugees and migrants under the UE-TURKEY Agreement of 18 March 2016". Council of Europe. 19.04.2014, <http://tinyurl.com/h3n5wmn>.

³ Requisiti per applicare il concetto di "paese terzo sicuro".

Per questo la Turchia non può essere considerato Paese Terzo Sicuro.⁴

2.3 La Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26.06.2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

La Direttiva limita i presupposti in cui i richiedenti asilo potranno essere privati della libertà personale (sempre sulla base di una valutazione individuale e in mancanza di altri strumenti meno coercitivi) e stabilisce le garanzie dei richiedenti trattenuti (tra cui il diritto a ottenere informazioni per iscritto sulle ragioni del trattenimento e sulla possibilità di ricorso contro l'ordine di trattenimento).

Indubbiamente l'applicazione pratica dell'accordo, a causa delle difficoltà delle autorità greche nel mantenere standard minimi di accoglienza, non contempla le garanzie previste agli articoli **17** (norme generali sulle condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria: sussistenza e protezione della salute fisica e psichica), **19** (assistenza sanitaria: trattamenti basici di malattie e traumi psicologici gravi), **23.2** (minori: ricongiungimenti familiari, benessere e sviluppo sociale, sicurezza e protezione, riabilitazione per vittime di abuso, maltrattamenti, tortura o conflitti armati), **24.1** (rappresentante legale per minori non accompagnati), **25.1** (vittime di tortura e violenza: trattamenti specifici di tipo medico e psicologico) della Direttiva.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in una sentenza del 2009 (n. 30696/09) sostenne che la Grecia avesse violato l'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani in quanto il sollecitante era stato detenuto in condizioni degradanti e, quando liberato, costretto a vivere in condizioni di povertà estrema durante l'attesa del termine del procedimento di richiesta asilo. La Corte considerò che "tali condizioni di vita, combinate con la prolungata incertezza nella quale rimasto e la assoluta mancanza di una prospettiva di miglioramento della sua situazione" erano sufficientemente gravi da non essere compatibili con l'articolo 3.

2.4 Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE

La mancanza di garanzia di un'analisi individualizzata delle richieste di protezione internazionale, il rimpatrio in Turchia e la mancanza di standard minimi di accoglienza in Grecia violano l'**art. 18** della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE che stabilisce la garanzia del "diritto d'asilo dentro il rispetto delle norme della Convenzione di Ginevra del 28.07.1951 e del Protocollo del 31.01.1967 sullo Statuto dei Rifugiati e di conformità con il TUE e con il TFUE", così come l'**art. 19** che regola la protezione in caso di rimpatrio, espulsione, estradizione proibendo espressamente le espulsioni collettive e disponendo che "nessuno potrà essere rimpatriato, espulso o estradato in uno Stato in cui corra il grave rischio di essere sottomesso alla pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti".

2.5 Convenzione di Ginevra del 1951

La Convenzione di Ginevra contempla all'**art. 33** il divieto di espulsione e respingimento («refoulement») stabilendo che "nessuno Stato Contraente potrà per espulsione o respingimento,

⁴ Si aggiunge che Amnesty International ha documentato rimpatri di cittadini siriani dalla Turchia alla Siria in grave violazione del principio di non respingimento.

condurre in alcun modo un rifugiato alle frontiere di territori dove la sua vita o libertà siano poste in pericolo per via della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, o da sue opinioni politiche”.

La mancanza di garanzia di un’analisi individualizzata della richiesta di protezione internazionale, così come il rimpatrio in Turchia di rifugiati viola in principio di non “refoulement”.

Inoltre l'**art. 3** stabilisce il divieto di discriminazione disponendo che “gli Stati Contraenti applicheranno le disposizioni di questa Convenzione ai rifugiati, senza discriminazioni per motivi di razza, religione o paese d’origine”.

L’accordo non garantisce l’accesso al programma di reinsediamento a tutte le nazionalità.

2.6 Convenzione Europea dei Diritti Umani

L’applicazione dell’accordo potrebbe violare gli **artt. 3 e 4** (divieto espulsioni collettive) del Protocollo 4 della Convenzione. La stessa Commissione Europea (comunicazione 16.03.2016) riconosce che fin quando Turchia e Grecia non rispetteranno la salvaguardia del principio di “non refoulement”, qualunque misura adottata come effetto dell’accordo non sarà conforme al diritto europeo e internazionale.

Per quanto premesso la CEAR e altre organizzazioni sollecitano la Commissione Europea affinché:

- Indagini sulla possibile violazione della normativa europea derivante dalla applicazione dell’accordo e in tal caso apra i procedimenti di infrazione opportuni;
- Impugni l’accordo davanti al Tribunale di Giustizia dell’UE per incompatibilità con il diritto europeo.