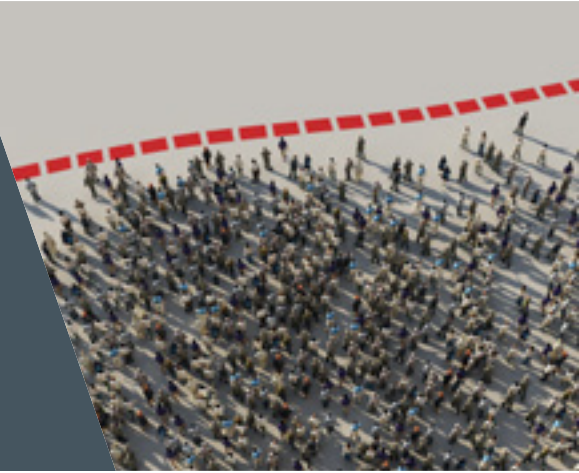


Gestione delle frontiere esterne - linee guida su come ridurre il rischio di *respingimento (refoulement)* lavorando in paesi terzi o con essi



Scopo delle linee guida

Queste linee guida hanno lo scopo di sostenere l'Unione Europea (UE) e i suoi Stati membri quando applicano misure di gestione integrata delle frontiere lavorando ino con paesi terzi. Esse vogliono mitigare l'eventuale rischio che l'UE e i suoi Stati membri possano essere ritenuti responsabili di violazioni di diritti fondamentali. Non sono esaustive e gli Stati membri devono ottemperare agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, europeo e nazionale.

Le linee guida riguardano principalmente situazioni di gestione delle frontiere che coinvolgono attività svolte in collaborazione con paesi terzi nelle quali le responsabilità in caso di eventuali violazioni dei diritti fondamentali non sono chiare. Esse non contemplano le situazioni in cui la giurisprudenza è consolidata. Le linee guida enunciano 10 suggerimenti concreti da adottare.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha elaborato queste linee guida basandosi sulla pubblicazione *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*. Sia la pubblicazione che le linee guida hanno tratto ampio beneficio dalle raccomandazioni degli esperti riunitisi a Vienna il 14 marzo 2016.

Principio di non respingimento

Il principio del *non respingimento* è un concetto centrale dei diritti fondamentali dell'UE e figura nell'articolo 78, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) negli articoli 18 e 19 comprendono il divieto di *respingimento*, il quale è ulteriormente precisato nel diritto derivato dell'UE. Tali disposizioni di diritto europeo riflettono essenzialmente gli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri dell'UE in materia di diritti umani.

Secondo quanto disposto dall'articolo 33 della Convenzione del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, il principio del *non respingimento* rappresenta la pietra angolare del regime giuridico internazionale per la protezione dei rifugiati. Esso vieta il rinvio di rifugiati in un paese dove rischiano di essere perseguitati. Tale divieto copre anche i richiedenti asilo fino alla decisione finale in merito alla loro richiesta.

Indipendentemente dal proprio status giuridico, il principio del *non respingimento* è un elemento fondamentale del divieto della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti sancito dall'articolo 7 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966, dall'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 contro la tortura e dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Tali disposizioni non consentono deroghe, eccezioni o limitazioni.

L'*acquis* dell'UE in materia di asilo vieta anche l'espulsione di una persona che rischi seriamente di subire gravi danni derivanti da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato.

Il principio del *non respingimento* non solo vieta l'allontanamento, l'espulsione o l'estradizione verso un paese dove la persona rischia di essere perseguitata o di subire gravi danni (*respingimento diretto*), ma anche verso paesi nei quali l'individuo sarebbe soggetto a un serio rischio di essere rinvio nel paese d'origine (*respingimento indiretto*).

Il divieto di *respingimento* si applica anche alle frontiere terrestri e marittime.

Una condotta che possa dar luogo a un *respingimento* può anche comportare la violazione di altri diritti fondamentali, quali il diritto a essere ascoltato, a un ricorso effettivo o il divieto di procedere a un'espulsione collettiva.

Gestione integrata delle frontiere

Il concetto di gestione integrata delle frontiere guida l'azione dell'UE e dei suoi Stati membri in materia di controllo delle frontiere esterne. Raccomanda un modello di controllo a quattro livelli, composto da:

- misure nei paesi terzi (come la prestazione di consulenze e formazioni);
- cooperazione con i paesi limitrofi;
- misure alle stesse frontiere esterne;
- misure all'interno del territorio, compreso il rinvio.

Nell'applicare misure di gestione integrata delle frontiere esterne in paesi terzi o in collaborazione con gli stessi, gli Stati membri dell'UE possono trovarsi coinvolti in attività in cui gli obblighi in materia di diritti fondamentali derivanti dalla Carta e in particolare dal divieto di *respingimento* non sono ancora stati pienamente risolti dalla giurisprudenza.

Responsabilità degli Stati

La Carta si applica all'UE nonché agli Stati membri quando questi operano nell'ambito del diritto dell'Unione. Essa si applica anche alle frontiere o ad attività esercitate fuori dal territorio dell'UE.

Ai sensi dell'articolo 1 della CEDU, gli Stati devono garantire i diritti della convenzione a chiunque si trovi dentro la loro giurisdizione. In via eccezionale, gli Stati

possono anche esercitare tale giurisdizione operando fuori dal loro territorio.

In virtù del diritto internazionale, l'atto illecito internazionale di uno Stato implica una responsabilità internazionale. La condotta è repressibile quando viola un obbligo internazionale dello Stato e quando questa può essere imputata allo Stato. La responsabilità dello Stato può sorgere in via eccezionale qualora uno Stato aiuti o assista, diriga e controlli o costringa un altro Stato a porre in essere una condotta che violi gli obblighi internazionali.

Le eventuali conseguenze legali per gli Stati membri dell'UE che richiedono l'assistenza di un paese terzo per impedire l'arrivo di migranti nell'UE dipendono dalle circostanze specifiche di ogni operazione e da fattori quali l'esercizio del controllo *de jure* o *de facto* su un individuo o il livello del potere d'influsso esercitato da uno Stato membro dell'UE sulla condotta del paese terzo. Sebbene eccezionale, la responsabilità degli Stati membri dell'UE non può essere esclusa totalmente.

Dieci suggerimenti di misure pratiche da adottare in situazioni di gestione delle frontiere

1. Condurre una verifica preventiva della situazione dei diritti umani nel paese terzo

Qualora si consideri l'invio di esperti in materia di documenti o di funzionari di collegamento in paesi terzi o la cooperazione operativa con un paese terzo che potrebbe implicare l'intercettazione di migranti e/o il loro sbarco in un paese terzo, gli Stati membri dell'UE dovrebbero provvedere ad esaminare attentamente la situazione dei diritti umani in tale paese. Tale esame permetterebbe agli Stati membri dell'UE di valutare le eventuali implicazioni in materia di diritti fondamentali e di calibrare le attività da loro pianificate al fine di evitare o ridurre il rischio di partecipare ad azioni che possano violare i diritti dell'uomo.

Tali valutazioni devono basarsi su un'ampia serie di fonti e comprendere informazioni relative all'accesso all'asilo e al trattamento delle persone che necessitano di una protezione internazionale. I principi enunciati nell'articolo 4, paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 656/2014 sulle operazioni marittime coordinate da Frontex possono essere utilizzati come orientamento. Un monitoraggio periodico della situazione permetterà di adattare il coinvolgimento operativo in caso di cambiamenti.

2. Chiarire le responsabilità e le procedure negli accordi conclusi con i paesi terzi

Gli accordi conclusi con i paesi terzi potrebbero includere regole sull'attribuzione della responsabilità, prestando attenzione al fatto che i paesi terzi non sono necessariamente tenuti al rispetto degli stessi obblighi degli Stati membri dell'UE in materia di diritti umani. Gli accordi sull'impiego di esperti in materia di documenti o di ufficiali di collegamento per l'immigrazione presso aeroporti in paesi terzi per aiutare le compagnie aeree a decidere se consentire o meno a un passeggero di imbarcarsi potrebbero comprendere linee guida su cosa fare con le persone a cui viene rifiutato l'imbarco a bordo dell'aeromobile e che temono di subire gravi danni o essere oggetto di persecuzione e/o in caso di rischio reale di *respingimento*.

3. In caso di un rischio reale di maltrattamento, evitare di chiedere a paesi terzi di intercettare i migranti.

Non dovrebbe essere chiesto ai paesi terzi di intercettare gli individui in viaggio prima che questi raggiungano le frontiere esterne dell'UE qualora si è o si dovrebbe essere a conoscenza del fatto che le persone intercettate verrebbero esposte, di conseguenza, a persecuzioni o altri gravi danni.

4. Fornire allo staff impiegato in paesi terzi una formazione sui diritti fondamentali

Lo staff impiegato come ufficiale di collegamento o esperto in materia di documenti in paesi terzi deve essere formato e disporre delle conoscenze necessarie per capire se nelle operazioni in cui sono coinvolti c'è il rischio di violazione del principio di *non respingimento*.

5. Offrire di formare i funzionari dei paesi terzi sui diritti dell'uomo

I funzionari dei paesi terzi che operano come punto di contatto o forniscono un supporto operativo alle misure adottate nel paese terzo per la gestione integrata delle frontiere devono essere informati dei requisiti in materia di diritti umani, soprattutto di quelli derivanti dal principio di *non respingimento*. Ciò è importante, ad esempio, qualora i funzionari dei paesi terzi operino a bordo di un mezzo di uno Stato membro dell'UE impiegato per migliorare la capacità di sorveglianza delle frontiere dei paesi terzi.

6. Chiarire le responsabilità nei piani operativi

I piani operativi e gli altri documenti di riferimento per le operazioni o per i pattugliamenti effettuati insieme ai paesi terzi dovrebbero essere redatti in modo da attenuare il più possibile il rischio di violazioni dei diritti fondamentali. In particolare, essi devono contenere disposizioni chiare sull'uso della forza, sul divieto della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti e sul rispetto del principio di *non respingimento*.

7. Integrare i diritti fondamentali nelle attività di potenziamento delle capacità

La formazione e le altre attività di supporto offerte ai paesi terzi nell'ambito della gestione delle frontiere dovrebbero comprendere e integrare i diritti umani e il diritto dei rifugiati. Quando vengono donati a paesi terzi mezzi e attrezzature, è necessario formare le autorità del paese ricevente per promuovere un uso adeguato degli stessi che sia conforme ai diritti umani. I donatori dovrebbero controllare in che modo i paesi terzi utilizzano i mezzi e le attrezzature loro fornite ed esaminare eventuali usi impropri e relative conseguenze nel corso di riunioni, in occasione di corsi di formazione o attraverso altri canali.

8. Prendere le decisioni su base individuale applicando le debite salvaguardie

Il diritto dell'UE richiede un esame individuale prima di prendere una decisione in merito all'ingresso o meno di un cittadino di un paese terzo sul territorio di uno Stato membro dell'UE. Benché il livello di approfondimento di tale esame dipenda dalla procedura specifica, garanzie minime, quali l'assistenza linguistica e giuridica nonché l'accesso a ricorsi effettivi, devono sempre essere rispettate. Per conseguire tale risultato, l'esame individuale deve essere effettuato a terra, poiché le condizioni necessarie a identificare le vulnerabilità e i bisogni in materia di protezione non sono generalmente presenti a bordo di una nave.

9. Far sbarcare le persone salvate in mare in un luogo sicuro

Nella misura in cui la vita delle persone non è in pericolo, le navi preposte al salvataggio dei migranti in mare non dovrebbero essere autorizzate a farli sbarcare in paesi in cui le loro vite o le loro libertà potrebbero essere minacciate, come suggerito dalle linee guida sul trattamento delle persone salvate in mare redatte nel

2004 dal Comitato per la sicurezza marittima dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI). Laddove necessario, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) potrebbe essere contattato per aiutare ad identificare un luogo sicuro.

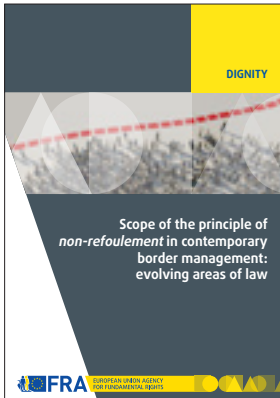
10. Facilitare l'accesso alla protezione internazionale alle frontiere

In conformità con l'accordo di Schengen e l'*acquis* dell'UE in materia di asilo, le guardie di frontiera devono essere formate e disporre di informazioni relative all'asilo. Questo garantirà alle persone che giungono alle frontiere esterne e che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale di essere informate, e a coloro

che richiedono la protezione internazionale di essere indirizzati alle relative autorità nazionali, tenendo presente che la necessità di protezione internazionale non riguarda solo certe nazionalità. Si dovrebbe fare pieno uso degli attuali moduli di formazione e degli strumenti pratici elaborati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), in cooperazione con FRA, Frontex e UNHCR, come lo strumento per i funzionari di primo contatto per accedere alle procedure di asilo.

L'accesso alle procedure di asilo deve esistere per legge e di fatto. Laddove gli Stati membri dell'UE abbiano eretto recinzioni alle frontiere, è necessario prevedere dei punti accessibili in cui le persone possono richiedere la protezione internazionale in sicurezza.





Gli Stati membri dell'UE sono sempre maggiormente implicati nelle attività di gestione dei confini in alto mare, all'interno di paesi terzi, o in cooperazione con essi, e ai confini dell'UE. Tali attività comportano rischi di violazione del principio di *non respingimento*, pietra angolare della disciplina internazionale di protezione dei rifugiati, che impedisce di espellere gli individui a rischio di persecuzione.

La presente guida descrive a grandi linee suggerimenti specifici su come ridurre il rischio di *respingimento* in queste situazioni; si tratta di uno strumento pratico sviluppato con l'assistenza di esperti durante una riunione tenutasi a Vienna nel marzo 2016.

La guida è presentata anche in "*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*" una nuova relazione della FRA sull'argomento.

Ulteriori informazioni:

Per la pubblicazione della FRA contenente tali linee guida - *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* - si veda <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (EN, FR)
- FRA-ECtHR (2014), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV, TR)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european>; <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european-o> (DE, EN, FR, IT, NL)
- FRA (2014), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (BG, DE, EL, EN, ES, FR, HU, PL, SK)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (DE, EL, EN, ES, FR, IT)

Per una visione d'insieme delle attività della FRA nel campo dell'asilo, della migrazione e dei confini, si rimanda a <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Ufficio delle pubblicazioni

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2016
Illustrazioni: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-718-8, doi:10.2811/59398
PDF: ISBN 978-92-9491-709-6, doi:10.2811/436767