

I diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa

Riassunto



Con le sue conclusioni, questa relazione si propone di contribuire al dibattito sulla ricerca di soluzioni a un fenomeno inquietante. Evidenzia inoltre una serie di misure concrete che l'Unione europea e i suoi Stati membri possono adottare per affrontare problemi specifici individuati da questa ricerca. La FRA ritiene, tuttavia, che solo un approccio complessivo che includa tutti gli Stati, le organizzazioni e le altre parti interessate possa riuscire a porre fine all'elevato numero di vittime in mare.

Ogni anno, centinaia di uomini, donne e bambini salgono a bordo di imbarcazioni sovraffollate e mal equipaggiate nel tentativo di raggiungere l'Europa. Si può trattare di persone in fuga da violenze e persecuzioni o in cerca di migliori opportunità per se stesse e le loro famiglie. Molti non sopravvivono al viaggio e non raggiungono mai la loro destinazione, come documentato dai titoli dei media e confermato da varie relazioni. Altri sono intercettati e rimpatriati. Quelli che ce la fanno possono essere trattenuti fino a quando il loro status giuridico non viene chiarito.

Questo fenomeno è iniziato alla fine degli anni '80, dopo che i paesi europei hanno inasprito le politiche di immigrazione e reso più difficile l'ingresso regolare nel proprio territorio. Nel 1999 l'articolo 1, paragrafo 5, del Trattato di Amsterdam, istituiva lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea (UE). Da allora, l'UE ha elaborato norme comuni in materia di gestione delle frontiere e ha anche offerto, attraverso Frontex, sostegno operativo agli Stati membri dell'UE. La prevenzione della migrazione irregolare, la cooperazione con i paesi terzi per combattere il traffico di migranti e facilitare le riammissioni, affrontando al tempo stesso le esigenze umanitarie di coloro che hanno raggiunto il suolo europeo, hanno guidato le recenti politiche dell'Unione in questo campo.

Questa pubblicazione contiene le principali conclusioni del rapporto della FRA *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa), che affronta aspetti quali le procedure di sorveglianza e di sbarco alle frontiere

marittime, oltre a questioni generali quali la formazione delle guardie di frontiera. Il documento è il risultato di un progetto FRA sul trattamento dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne dell'Unione europea, parte del programma di lavoro della FRA per il 2010-2012.

La relazione si basa su ricerche socio-giuridiche. Un'analisi del quadro politico e giuridico a livello nazionale, dell'UE e internazionale, è stata integrata da ricerche documentali e da una raccolta di dati primari in cinque Stati membri dell'UE (Cipro, Grecia, Italia, Malta e Spagna) e in tre paesi terzi (Marocco, Tunisia e Turchia). La raccolta di dati primari è consistita in 280 interviste particolareggiate realizzate nell'estate e nell'autunno del 2011 con migranti, autorità nazionali, pescatori, comandanti di imbarcazioni e organizzazioni della società civile che si occupano degli arrivi via mare. Le ricerche avevano l'obiettivo di intervistare le persone che avevano avuto esperienze recenti e anche meno recenti di attraversamento, al fine di valutare gli sviluppi nel corso del tempo. Oltre alle interviste, è stata utilizzata l'osservazione non partecipativa per esaminare la routine quotidiana di sorveglianza delle frontiere nei punti di arrivo. La FRA ha inoltre inviato a tre Stati membri dell'UE un questionario sui sistemi di sorveglianza a terra. I risultati preliminari di queste ricerche sono stati discussi con le parti interessate nazionali nel corso di quattro incontri organizzati ad Atene, Madrid, Malta e Roma nei mesi di novembre e dicembre 2011.

Le ricerche sul campo sono state effettuate nel 2011, un anno eccezionale per il Mediterraneo centrale, dato che gli eventi in Libia e Tunisia hanno determinato un aumento del numero di arrivi, in particolare a Lampedusa.

Frontex ha assistito la FRA facilitando l'incontro con i funzionari competenti nonché l'accesso alle informazioni, in particolare per quanto riguarda le operazioni congiunte coordinate da Frontex. La FRA ha partecipato a due di queste operazioni nell'estate del 2011, Poseidon Sea in Grecia e Indalo in Spagna, dove ha osservato l'operato delle pattuglie marittime.

La relazione non descrive la situazione dei migranti¹ che giungono ai valichi di frontiera nei porti, siano essi provvisti di documenti o meno. Pertanto, le persone che arrivano in un porto con il traghetto, ma senza i documenti di ingresso necessari, non vi sono incluse. Inoltre, non tratta la questione dei clandestini, vale a dire dei migranti che si imbarcano clandestinamente a bordo di una nave e non hanno i documenti necessari che consentano loro lo sbarco una volta che la nave raggiunge un porto.

Con le sue conclusioni, questo rapporto si propone di contribuire al dibattito sulla ricerca di soluzioni a un fenomeno inquietante. Evidenzia inoltre una serie di misure concrete che l'Unione europea e i suoi Stati membri possono adottare per affrontare problemi specifici individuati da questa ricerca. La FRA ritiene, tuttavia, che solo un approccio complessivo che includa tutti gli Stati, le organizzazioni e le altre parti interessate possa riuscire a porre fine all'elevato numero di vittime in mare.

Conclusioni principali e pareri della FRA

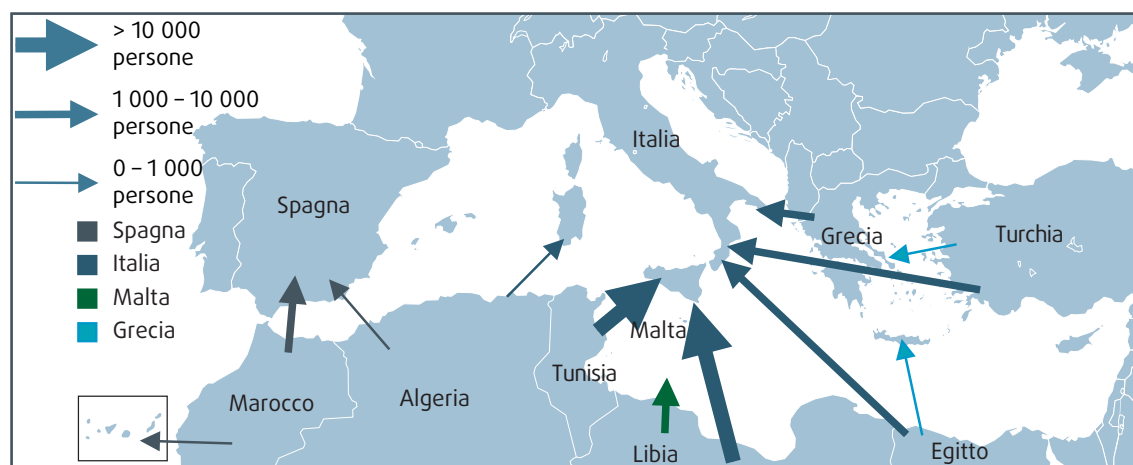
La relazione della FRA *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa) tratta di coloro che rischiano la vita attraversando il mare per raggiungere l'Unione europea, inseguendo un sogno o in fuga da guerre o persecuzioni. In particolare, analizza la situazione dei quattro Stati membri più interessati dagli arrivi via mare, vale a dire Grecia, Italia, Malta e Spagna, e in qualche misura Cipro. I migranti che rischiano la vita attraversando il mare in imbarcazioni insicure per raggiungere le coste dell'Europa meridionale evidenziano un problema allarmante e irrisolto in materia di tutela dei diritti fondamentali degli individui nell'UE.¹

comparabili sui valichi di frontiera esterni, raccolti durante una settimana nel corso del 2009², hanno rivelato che circa 13 milioni di persone hanno attraversato le frontiere esterne per entrare nella zona Schengen o uscirne. Più della metà di queste persone ha attraversato i confini negli aeroporti, mentre meno del 10% ha attraversato confini marittimi. Il numero di persone che hanno attraversato le frontiere marittime meridionali utilizzando imbarcazioni insicure è stato di circa 10 000 nel 2010, è salito a più di 70 000 nel 2011, a seguito della rivoluzione del gelsomino in Tunisia e della guerra civile in Libia, per poi calare nuovamente a circa 20 000 nel 2012. La maggior parte di questi attraversamenti è organizzata da trafficanti. La seguente mappa mostra le principali vie utilizzate per l'attraversamento delle frontiere.

Il fenomeno e i rischi corsi da chi attraversa il mare

In termini numerici, quelle che arrivano via mare costituiscono solo una piccola percentuale del numero totale di persone che entrano nell'UE o nella zona Schengen. Dati

L'attraversamento irregolare delle frontiere marittime con imbarcazioni insicure è un'esperienza estremamente pericolosa. Gli attraversamenti sono spesso irti di difficoltà: i migranti possono perdersi per mare, restare senza carburante, incontrare mareggiate, avere problemi al motore e perdite nelle imbarcazioni. Inoltre, il rischio di annegamento è elevato.



Nota: Per l'Italia, le informazioni sul numero di migranti sono state stimate in base al numero di imbarcazioni provenienti da un determinato paese terzo.

Fonte: Dati della polizia nazionale (2012)

¹ Il rapporto utilizza il termine 'migrante' per riferirsi a persone che arrivano per mare in modo irregolare. Questo termine è usato nel suo senso più ampio e comprende anche i rifugiati e altre persone che necessitano di protezione internazionale. Il termine 'richiedente asilo' si riferisce solo a quelle persone che hanno formalmente presentato una domanda d'asilo.

² Consiglio dell'Unione europea (2009), *Results of the data collection exercise*, 13267/09, 22 settembre 2009.

Anche prima di prendere il mare, molti migranti sono esposti a gravi rischi di abuso e sfruttamento. Ciò vale in particolare per le donne e le ragazze che attendono il viaggio in un paese di transito nell’Africa settentrionale e occidentale, prima di avere l’occasione di attraversare il mare per raggiungere l’Europa. I sistemi di protezione per i rifugiati in questi paesi di transito sono inesistenti o ancora poco sviluppati.

Dati gli alti rischi che i migranti corrono attraversando il mare, occorre compiere tutti gli sforzi possibili al fine di ridurre la necessità di intraprendere un viaggio così pericoloso.

Parere della FRA

L’Unione europea deve intensificare gli sforzi per rafforzare lo spazio di protezione nei paesi di transito in stretta collaborazione con l’ACNUR e altre organizzazioni competenti delle Nazioni Unite. Tali sforzi devono concentrarsi sulla creazione di sistemi di asilo efficaci, nonché promuovere lo stato di diritto, la prevenzione di e la protezione da abusi e sfruttamento e l’accesso alla giustizia per i migranti che sono vittime di crimini gravi.

L’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO) deve utilizzare il suo mandato per cooperare con i paesi terzi al fine di appoggiare i loro sistemi di asilo e accoglienza nonché di realizzare azioni volte a trovare soluzioni durevoli per i rifugiati.

Diritto alla vita

Il diritto alla vita è uno dei diritti umani più fondamentali. Esso è sancito dall’articolo 2 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e dall’articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU). Nel contesto marittimo, è stato codificato dal dovere di prestare assistenza alle persone in difficoltà in mare e dagli obblighi di ricerca e soccorso. Il dovere di prestare assistenza si applica a tutte le imbarcazioni, siano esse di Stato o private. L’Organizzazione marittima internazionale (IMO) ha pubblicato, in collaborazione con l’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), una breve guida sui principi e sulle pratiche di salvataggio in mare, in riferimento a migranti e rifugiati. La guida contiene una lista di controllo per i comandanti e la pubblica amministrazione sulle adeguate misure da adottare.³

I migranti intervistati per le ricerche confermano l’esperienza positiva nei loro incontri con i soccorritori. Tuttavia, in particolare nel Mediterraneo centrale, le imbarcazioni con migranti a bordo in diversi casi sono rimaste alla deriva per lunghi periodi – a volte più di una settimana – prima di essere soccorse. L’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa ha documentato il caso di un’imbarcazione con migranti a bordo rimasta in mare per due

settimane prima che la corrente la trasportasse di nuovo verso la costa libica.⁴

Non esistono statistiche sul numero di persone che muoiono durante l’attraversamento del mare per raggiungere l’Europa meridionale. L’ACNUR stima che più di 1 500 rifugiati o migranti in situazione irregolare siano annegati o scomparsi nel 2011 nel tentativo di attraversare il Mar Mediterraneo.⁵ La maggior parte degli incidenti mortali si è verificata nei pressi delle coste dell’Africa settentrionale, dove le capacità di ricerca e soccorso sono limitate.

Gli Stati membri dell’UE hanno sostenuto i paesi terzi con risorse e attrezzature per la gestione delle frontiere. L’esistenza di un sistema di soccorso funzionante nel Mediterraneo è essenziale per ridurre il numero di morti in mare. Ciò richiede anche che tutte le imbarcazioni, sia di Stato sia private, prestino assistenza ai migranti in difficoltà in mare seguendo le istruzioni del centro competente di coordinamento dei soccorsi. Le ricerche mostrano tuttavia che comandanti e armatori privati possono trovarsi di fronte a deterrenti economici, amministrativi o di altro genere nel prestare assistenza o soccorso ai migranti.

Parere della FRA

Quando l’Unione europea e i suoi Stati membri forniscono risorse, attrezzature e altri servizi di gestione delle frontiere marittime a paesi terzi limitrofi, occorre dare la priorità alle risorse e alle attrezzature che possono essere utilizzate per migliorare le capacità di ricerca e soccorso.

Gli Stati membri dell’UE non devono punire per favoreggiamento dell’ingresso irregolare comandanti di imbarcazioni private che accolgono a bordo migranti in imbarcazioni insicure e sovraffollate o prestino loro altri tipi di assistenza. La Commissione europea potrebbe prendere in considerazione la possibilità di sancire questa norma in un’eventuale futura revisione della direttiva sul favoreggiamento.

Gli Stati membri dell’UE devono utilizzare progetti pilota per studiare nuove modalità di sostegno alle imbarcazioni private, in particolare ai pescherecci, quando si trovano ad affrontare perdite economiche perché coinvolte in operazioni di soccorso.

Intercettazione e non respingimento

Il principio di non respingimento vieta il rimpatrio di individui vittime di persecuzioni, torture o altri danni gravi. Questo principio è stato posto in rilievo in particolare dalla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, ratificata da tutti gli Stati membri dell’UE e inserita nel

³ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e Organizzazione marittima internazionale (IMO) (2006), *Rescue at sea: A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*, settembre 2006.

⁴ Consiglio d’Europa, Assemblea parlamentare (PACE) (2012a), *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*, Doc. 12895, 5 aprile 2012.

⁵ ACNUR (2012), *More than 1,500 drown or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011*, 31 gennaio 2012.

diritto primario dell'UE con l'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta ribadisce inoltre la proibizione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti nell'articolo 4 e vieta il rimpatrio in paesi in cui vengono praticati tali trattamenti nell'articolo 19, in linea con la giurisprudenza elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) a norma dell'articolo 3 CEDU.⁶

Il principio di non respingimento vieta non solo il rimpatrio di un individuo nel proprio paese di origine, ma anche il trasferimento in altri paesi in cui vi sia il rischio di rimpatrio nel paese di origine (cosiddetto respingimento indiretto). Inoltre, proibisce i respingimenti in alto mare. Come chiarito anche dalla Corte EDU, le misure adottate in alto mare, che hanno l'effetto di impedire ai migranti di raggiungere i confini dello Stato o di respingerli verso un altro paese, possono anche violare il divieto di espulsioni collettive.⁷

L'UE e i suoi Stati membri stanno prendendo sempre più in esame le possibilità di una cooperazione operativa con le autorità di gestione delle frontiere dei paesi terzi. Ciò ha portato alla donazione di risorse e attrezzature a paesi terzi, all'offerta di formazione, allo sviluppo di capacità e, in alcuni casi, all'esecuzione di operazioni congiunte. Nel febbraio 2011 il Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'Unione europea ha adottato 29 misure volte a rafforzare la protezione delle frontiere esterne e a combattere l'immigrazione irregolare; le misure invitavano a migliorare il pattugliamento congiunto con paesi terzi, anche alle frontiere marittime (misura 4). I pattugliamenti congiunti con un paese terzo, ad esempio nell'Africa settentrionale o occidentale, non esonerano i funzionari degli Stati membri dell'UE dall'obbligo di rispettare i diritti fondamentali. Essi, infatti, restano vincolati dalla Carta europea dei diritti fondamentali nell'applicazione del diritto dell'UE e devono rispettare la CEDU in tutte le loro azioni.

Le operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime effettuate ai sensi del codice frontiere Schengen possono, in qualsiasi momento, trasformarsi in operazioni di soccorso, che sono disciplinate dal diritto internazionale del mare. I due tipi di operazioni sono strettamente collegati; un'operazione può iniziare come attività di controllo delle frontiere per poi diventare un'operazione di ricerca e soccorso qualche ora dopo. Gli Stati membri dell'UE devono rispettare il principio di non respingimento non solo durante i controlli di frontiera ma anche in operazioni di soccorso, come chiarito dalla Corte EDU nel caso *Hirsi*.⁸

Mentre le misure di controllo alle frontiere rientrano chiaramente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea (articolo 79 TFUE), le operazioni di ricerca e soccorso sono disciplinate dal diritto internazionale del mare. Tuttavia, esse sono intrinsecamente connesse con il controllo dell'immigrazione, in particolare per quanto riguarda la questione di dove far sbarcare i migranti accolti a bordo di imbarcazioni private o di Stato. Si pone la domanda se gli orientamenti in materia di diritti fondamentali sullo sbarco per le operazioni di controllo di frontiera debbano essere applicabili anche quando tali operazioni comportano il soccorso in mare.

Per i migranti soccorsi o intercettati in alto mare, l'assenza di norme di sbarco chiare e le diverse interpretazioni quanto al luogo di sicurezza più vicino non solo creano attrito tra gli Stati membri dell'UE, ma aumentano anche il rischio che i migranti siano sbarcati in porti in cui la loro vita e libertà sarebbero a repentaglio. L'UE aveva elaborato alcune indicazioni per le operazioni di Frontex con la decisione 252/2010/UE del Consiglio, ma tale decisione è stata annullata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per ragioni formali.⁹

Parere della FRA

A seguito dell'annullamento della decisione 252/2010/UE del Consiglio, il legislatore dell'Unione europea deve adottare orientamenti chiari sul rispetto dei diritti fondamentali nel contesto della sorveglianza marittima e sullo sbarco di persone intercettate o soccorse in mare, in particolare per quanto riguarda il principio di non respingimento. Tali orientamenti devono essere applicabili non solo alle operazioni coordinate da Frontex, ma anche alle operazioni svolte dagli Stati membri dell'Unione europea.

Fintantoché il diritto internazionale del mare o il diritto dell'UE non forniscono indicazioni giuridiche più chiare sui luoghi di sbarco dei migranti intercettati o soccorsi, tutte le parti devono concludere accordi pratici per consentire la rapida risoluzione di eventuali casi controversi, nel pieno rispetto del principio di non respingimento. A questo riguardo, si devono studiare opportunità creative per un'azione congiunta tra tutte le parti interessate, esaminando anche l'idea del trattamento comune delle domande di asilo.

6 Corte EDU, sentenza 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito* (n. 14038/88), paragrafi 90-91; Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, *Jamaa Hirsi e. a. c. Italia* [GC] (n. 27765/09), paragrafo 114.

7 Per maggiori informazioni, cfr. Corte EDU, "Collective expulsions" (Le espulsioni collettive), scheda informativa, giugno 2012, disponibile all'indirizzo: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6E875E50-67A2-4F67-9C33-815AF6618352/0/Collective_expulsions.pdf.

8 Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, *Jamaa Hirsi e. a. c. Italia* [GC], n. 27765/09.

9 Corte di giustizia dell'Unione europea, Sentenza 5 settembre 2012, causa C-355/10, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*.

Qualora l'Unione europea o i suoi Stati membri finanzino o donino risorse e attrezzature marittime a paesi terzi, essi devono anche offrire corsi di formazione alle autorità del paese destinatario per sottolineare l'uso corretto delle risorse e attrezzature donate, conformemente alla normativa vigente sui diritti umani. I donatori devono controllare in che modo i paesi terzi utilizzano le risorse e le attrezzature loro fornite e devono esaminare eventuali usi impropri nell'ambito di riunioni bilaterali, in occasione dei corsi di formazione o attraverso altri canali.

I piani operativi e gli altri documenti di riferimento per le operazioni o i pattugliamenti effettuati congiuntamente con paesi terzi devono essere redatti in modo da attenuare il più possibile il rischio di violazioni dei diritti fondamentali. In particolare, qualsiasi orientamento elaborato deve prevedere 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.

Le valutazioni Schengen sulla sorveglianza delle frontiere marittime devono considerare anche, fra gli aspetti esaminati, se le istruzioni e la formazione fornite agli agenti che pattugliano il mare affrontano adeguatamente il tema dei diritti fondamentali e, in particolare, il divieto di rimpatriare una persona in un paese dove subisce persecuzioni, torture o altri danni gravi (principio di non respingimento), anche quando i pattugliamenti sono condotti congiuntamente con paesi terzi. A tal fine, occorre offrire ai valutatori orientamenti e formazione adeguati sui diritti fondamentali.

Nel valutare l'attuazione della misura 4 (sui pattugliamenti congiunti con paesi terzi) delle "29 misure volte a rafforzare la protezione delle frontiere esterne e a combattere l'immigrazione clandestina", il Consiglio dell'Unione europea deve inoltre verificare se le azioni intraprese sono state pienamente conformi ai diritti fondamentali e deve evidenziare eventuali pratiche promettenti in tal senso.

Come buona pratica, ove opportuno, gli Stati membri devono prendere in considerazione la possibilità di coinvolgere le organizzazioni umanitarie nel prestare assistenza di emergenza ai migranti intercettati o soccorsi in mare in centri di coordinamento nazionali e locali.

Sistemi di sorveglianza marittima e diritti fondamentali

La sorveglianza marittima comporta costi elevati. Vi sarà, quindi, una maggiore collaborazione e condivisione dei dati tra le entità coinvolte in questioni di monitoraggio, come l'inquinamento marino, la pesca e la migrazione irregolare o il traffico. Per lo scambio di tali informazioni l'UE intende creare un Sistema comune per la condivisione delle informazioni (CISE), che consentirà lo scambio di dati di sorveglianza raccolti per scopi diversi.¹⁰ Ciò solleva tuttavia questioni relative ai diritti fondamentali, in particolare se i dati personali o altre informazioni sensibili vengono archiviati e condivisi con terzi.

Nel campo della gestione delle frontiere, gli Stati membri dell'UE e i paesi associati a Schengen stanno creando Eurosur, una piattaforma per lo scambio di informazioni sulla gestione delle frontiere tra di loro e con Frontex. Dato lo stretto legame tra il soccorso in mare e la sorveglianza marittima, il potenziale di salvare vite del sistema Eurosur deve essere sfruttato al meglio in quanto probabilmente in grado di fornire informazioni su imbarcazioni o persone minacciate da un pericolo grave e imminente, che necessitano di assistenza immediata.

Eurosur, così come altri sistemi di sorveglianza, non è destinato generalmente a raccogliere e archiviare dati personali, salvo che ciò non sia eccezionalmente previsto. Tuttavia, foto, video e altre informazioni registrate possono, accidentalmente, far sì che si acquisiscano o condividano dati personali.

Nel contesto della gestione delle frontiere, l'UE e paesi terzi hanno creato meccanismi di cooperazione regionale. La rete Seahorse, che è stata costituita in gran parte mediante fondi dell'Unione europea e che collega la Spagna e il Portogallo a diversi paesi dell'Africa occidentale, ne è un esempio. Le informazioni di intelligence su determinati movimenti migratori – comprese le informazioni archiviate in Eurosur – possono essere condivise con paesi terzi attraverso tali reti. Le autorità responsabili dell'applicazione della legge in questi paesi terzi potrebbero utilizzare le informazioni per avviare azioni che violano diritti umani, ad esempio la cattura e il trattenimento di persone in strutture in cui potrebbero subire trattamenti inumani o degradanti.

¹⁰ Commissione europea (2010), *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa a un progetto di tabella di marcia per la creazione di un sistema comune per la condivisione delle informazioni ai fini della sorveglianza del settore marittimo dell'UE*, COM(2010) 584 definitivo, Bruxelles, 20 ottobre 2010.

Parere della FRA

La Commissione europea deve valutare attentamente le implicazioni in termini di diritti fondamentali e rischi prima di istituire un CISE e deve provvedere alla creazione di un sistema che permetta di valutare regolarmente l'impatto del CISE sui diritti fondamentali e, in particolare, sulla protezione dei dati personali.

Il legislatore UE deve sostenere il potenziale di salvare vite di Eurosur, rafforzando i riferimenti al salvataggio in mare nella proposta di regolamento. Il manuale Eurosur deve includere una guida pratica su come raggiungere tale obiettivo. Potrebbe raccomandare, ad esempio, che un'autorità nazionale gestisca il rispettivo centro Eurosur e i centri nazionali di coordinamento dei salvataggi, che i centri di coordinamento dei salvataggi inviino ufficiali di collegamento al centro Eurosur nazionale e che venga creato un sistema di allerta automatico.

Il monitoraggio delle funzioni tecniche e operative di Eurosur deve essere integrato dal monitoraggio del suo impatto sui diritti fondamentali. Nella proposta di regolamento o nel manuale Eurosur si deve inserire una disposizione esplicita relativa a un soggetto indipendente, con competenze in materia di diritti, per sostenere le attività di monitoraggio che Frontex deve svolgere.

Il manuale Eurosur deve fornire a coloro che operano nei centri di coordinamento nazionali indicazioni chiare su come garantire il rispetto dei diritti fondamentali, specificando tra l'altro come evitare che i dati personali siano accidentalmente raccolti, archiviati e condivisi e come ridurre il rischio che i dati cui si fa riferimento nell'articolo 18, paragrafo 2, della proposta di regolamento non siano condivisi con paesi terzi.

Il trattamento a bordo di imbarcazioni di Stato

Le operazioni di soccorso sono pericolose e gli agenti possono essere esposti a esperienze traumatizzanti. Il gran numero di migranti da salvare, il panico e l'impazienza, insieme con l'inesperienza del mare dei migranti, le condizioni atmosferiche e marittime avverse, i problemi tecnici inerenti al trasferimento di passeggeri da un'imbarcazione all'altra e le difficoltà di comunicazione sono tutti fattori che rendono le operazioni di soccorso estremamente complesse e rischiose.

In generale, il trattamento dei migranti a bordo delle imbarcazioni di soccorso è risultato soddisfacente, sebbene siano state osservate differenze nella quantità e nel tipo di mezzi per emergenze umanitarie presenti a bordo dell'imbarcazione di soccorso o di intercettazione. Gli agenti di pattuglia tendono a essere di sesso maschile, il che crea difficoltà se si devono effettuare perquisizioni fisiche e può anche limitare la comunicazione con le donne migranti.

Inoltre, in base alle ricerche, è generalmente riconosciuto che le imbarcazioni non sono adatte allo svolgimento delle procedure di asilo o altre procedure amministrative. In pratica, i migranti ricevono informazioni scarse o nulle mentre sono a bordo delle imbarcazioni di salvataggio. La priorità è portarli in un luogo sicuro.

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE devono garantire che il personale a bordo delle imbarcazioni abbia accesso regolare a corsi di aggiornamento in materia di pronto soccorso e che coloro che vivono esperienze traumatizzanti abbiano accesso ad adeguati meccanismi per affrontarle.

Gli Stati membri dell'UE devono garantire che le imbarcazioni di pattugliamento lungo le rotte di migranti siano dotate di generi di prima necessità, come adeguati kit medici e acqua, cibo e coperte in quantità sufficienti. Come pratica migliore, gli Stati membri possono considerare la possibilità di una collaborazione con organizzazioni umanitarie nel definire il tipo e la quantità di generi di soccorso e mezzi di emergenza. Gli Stati membri dell'UE devono anche impiegare personale femminile sulle pattuglie marittime, in particolare quando è probabile che si debbano accogliere donne a bordo. In nessun caso il personale maschile deve effettuare perquisizioni fisiche su migranti di sesso femminile.

Le procedure di asilo o le altre procedure amministrative devono sempre essere svolte dagli Stati membri dell'UE a terra, dopo aver prestato soccorsi di emergenza e informazioni ai migranti.

I migranti soccorsi e portati a bordo di imbarcazioni di Stato devono ricevere informazioni di base ma chiare, in una lingua a loro comprensibile, sul luogo in cui saranno trasferiti e su cosa succederà in seguito. Gli Stati membri dell'Unione europea potrebbero prendere in considerazione di chiedere all'equipaggio di imparare brevi frasi nelle lingue più comuni dei migranti, e Frontex potrebbe considerare l'eventualità di inserire tali espressioni negli strumenti di apprendimento linguistico.

Immediata risposta umanitaria al momento dell'arrivo

I migranti che arrivano via mare in luoghi come l'isola di Lampedusa, Malta, un'isola dell'Egeo orientale o la costa andalusa hanno generalmente bisogno di assistenza umanitaria di emergenza, in particolare di cibo, acqua, vestiti caldi, cure mediche e un posto per riposare. Grecia, Italia, Malta e Spagna hanno creato diversi sistemi per soddisfare le esigenze dei migranti una volta sbarcati al molo. Alcuni sono più completi e coinvolgono organizzazioni non governative (ONG) umanitarie specializzate, mentre altri no. Sebbene, in linea di principio, tutti i nuovi arrivati siano sottoposti a una visita medica, solo due dei quattro Stati membri dell'UE svolgono un check-up medico immediato al momento dello sbarco.

Praticamente tutti i nuovi arrivati sono ospitati in strutture chiuse (ad eccezione di coloro che vengono ricoverati in ospedale), almeno durante le prime ore o i primi giorni successivi all'arrivo. Alternative al trattenimento non sono previste né dalla legge né nella pratica. Le garanzie atte a prevenire il trattenimento illegale o arbitrario derivanti dall'articolo 5 della CEDU sono valide anche per le persone private della libertà per il loro ingresso non autorizzato. Esse devono pertanto essere applicate anche quando gli Stati membri dell'UE hanno deciso di non applicare la direttiva sul rimpatrio a coloro che vengono fermati in relazione ai loro attraversamenti di frontiera irregolari, come previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva.

In alcune località, sono state create strutture temporanee in corrispondenza o in prossimità dei porti di arrivo. Il regime in tali strutture iniziali varia, ma nella maggior parte dei casi è simile al trattenimento e quindi non adatto per i bambini separati dalle loro famiglie, i sopravvissuti alla tortura o altre persone particolarmente vulnerabili. L'accesso delle ONG non è sempre garantito. Sebbene le strutture temporanee siano destinate a soggiorni di breve durata, l'ulteriore spostamento delle persone non avviene necessariamente in tempi rapidi.

Parere della FRA

Come buona pratica, gli Stati membri dell'UE devono collaborare con organizzazioni internazionali specializzate e/o ONG umanitarie durante la fase di sbarco per prestare assistenza medica e altri aiuti di emergenza il più rapidamente possibile, al momento dell'arrivo al molo.

Affinché le persone che necessitano di cure mediche urgenti possano essere individuate con rapidità, un medico o un infermiere qualificato devono visitare ogni migrante singolarmente al momento dello sbarco.

Le strutture utilizzate per ospitare i migranti subito dopo l'arrivo devono essere in grado di offrire assistenza e protezione adeguate ai bambini separati dalle loro famiglie, alle famiglie e ai singoli con esigenze specifiche, come i sopravvissuti alle torture o le presunte vittime della tratta di esseri umani. Gli Stati membri dell'UE devono valutare la possibilità di gestire strutture aperte quando non vi sono rischi di fuga o altri motivi che giustifichino la privazione della libertà oppure quando devono avere la priorità considerazioni di protezione, ad esempio nel caso dei bambini separati dalle famiglie.

Gli Stati membri dell'UE sono esortati ad applicare le garanzie contro il trattenimento arbitrario contenute nelle sezioni pertinenti dell'articolo 15 della direttiva sul rimpatrio dei migranti fermati in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera marittima, anche nel caso in cui abbiano deciso di avvalersi della clausola facoltativa di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva stessa.

La Commissione europea deve chiarire nella sua relazione sull'applicazione della direttiva sul rimpatrio che gli Stati membri dell'UE che hanno scelto di non applicare la direttiva alle persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare delle frontiere hanno comunque l'obbligo – ai sensi della CEDU e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – di rispettare alcune parti dell'articolo 15, paragrafi 1 e 2, della direttiva sul rimpatrio, ad esempio la necessità di prevedere misure alternative al trattenimento, il diritto di essere informati e il diritto a un riesame giudiziario, indicando di aggiungerle alle disposizioni elencate nell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva qualora quest'ultima venga rivista in futuro.

Le procedure e le condizioni nelle strutture chiuse utilizzate per la prima accoglienza dei migranti appena arrivati devono essere periodicamente riesaminate da organi indipendenti di controllo del trattenimento – anche se le strutture sono usate solo per un periodo molto breve dopo l'arrivo di un migrante – e le autorità competenti devono applicare le raccomandazioni di questi ultimi. Le organizzazioni della società civile che offrono appoggio sociale e giuridico e le organizzazioni internazionali incaricate di lavorare con i richiedenti asilo e/o i migranti devono avere accesso regolare alle persone trattenute.

Gli Stati membri dell'UE devono compiere tutti gli sforzi ragionevoli per evitare una permanenza prolungata dei migranti nelle strutture di prima accoglienza, in particolare quando queste ultime non sono attrezzate per soggiorni più lunghi. I bambini separati dalle loro famiglie, i sopravvissuti alle torture e le presunte vittime della tratta di esseri umani devono essere trasferiti senza indugio in strutture adeguate.

Procedure eque di controllo e identificazione

Per rispettare il principio di non respingimento e per garantire protezione e assistenza adeguate alle persone che ne hanno diritto, occorre mettere in atto alla frontiera meccanismi che permettano di identificare le singole persone e canalizzarle verso procedure appropriate. In genere, tali procedure di protezione interne esistono per i richiedenti asilo, le presunte vittime della tratta di esseri umani e i bambini separati dalle loro famiglie. Subito dopo l'arrivo, in tutti e quattro gli Stati membri dell'UE in cui si sono svolte le ricerche, la polizia effettua un colloquio per identificare la persona e decidere la sua posizione secondo la legge. Tale colloquio di identificazione ha generalmente luogo senza che sia presente un consulente legale e, in alcuni casi, anche in assenza di interpreti professionisti.

L'accesso a informazioni affidabili è una condizione preliminare affinché un individuo sia in grado di rivendicare i propri diritti. Nel contesto delle frontiere, la mancanza di informazioni rende più difficile per le persone bisognose di protezione internazionale presentare domanda di asilo e, di conseguenza, aumenta il rischio di respingimento. A meno che non si prendano prima decisioni immediate e irreversibili su un migrante, la comunicazione di informa-

zioni sull'asilo è più efficace quando queste vengono date dopo che la persona interessata ha avuto la possibilità di riposare e quando vengono trasmesse con semplicità.

Una preoccupazione ricorrente dell'ACNUR è che le persone che arrivano alle frontiere abbiano accesso alle procedure di asilo. Il Comitato esecutivo dell'ACNUR, che comprende la maggior parte degli Stati membri dell'UE, ha più volte sottolineato che al fine di rispettare il principio del non respingimento non devono essere effettuati respingimenti alle frontiere senza fornire accesso a procedure eque ed efficaci per la determinazione dello status dei migranti e delle esigenze di protezione.¹¹ Nel 2007 l'ACNUR ha pubblicato un piano di azione articolato in 10 punti per dare orientamenti agli Stati che dovevano affrontare l'arrivo di rifugiati nel contesto di flussi migratori misti.¹² È stata fornita anche una raccolta di buone pratiche per aiutare gli Stati ad attuare il piano d'azione.¹³

L'articolo 20, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC) dà diritto a un bambino che è temporaneamente o permanentemente privato del suo ambiente familiare di accedere alla protezione e all'assistenza speciale dello Stato. Il codice frontiere Schengen non fornisce molte indicazioni su come trattare i bambini separati dalle famiglie che arrivano in modo irregolare rispetto al trattamento riservato ai bambini separati dalle famiglie ai valichi di frontiera. Sono emersi ritardi nell'identificazione e nel trasferimento di questi bambini in strutture adeguate. Inoltre, le procedure di valutazione dell'età non sempre rispettano i diritti fondamentali dei bambini.

Ai sensi dell'articolo 79 TFUE, l'Unione europea deve sviluppare misure più efficaci per combattere la tratta degli esseri umani, in particolare donne e bambini. Gli Stati membri dell'UE hanno il dovere di promuovere la formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con le vittime o potenziali vittime della tratta di esseri umani ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva sulla tratta degli esseri umani del 2011 (2011/36/UE). Il preambolo 25 della stessa direttiva precisa che le persone cui è destinata tale formazione devono includere anche le guardie di frontiera. Nella pratica l'identificazione di presunte vittime della tratta di esseri umani alle frontiere è difficile. In alcuni casi i migranti possono non essere (ancora) consapevoli del fatto che sono vittime della tratta e che saranno sfruttati una volta giunti a destinazione. In altre situazioni i migranti trascorrono poco tempo nelle zone di confine, rendendo impossibile monitorare la situazione nel tempo.

Alla frontiera, i sopravvissuti alle torture o le vittime di altri crimini gravi, come l'abuso o lo sfruttamento sessuale, si trovano nella situazione giuridicamente più debole. In generale, non vi sono meccanismi di protezione per loro, a meno che non si tratti di vittime della

tratta di esseri umani, di una persona che ha bisogno di protezione internazionale o di un minore. Di conseguenza, spesso non vengono trattati come vittime. Al tempo stesso, è emersa in Spagna una pratica promettente per individuare le donne a rischio e dare seguito alle loro esigenze di protezione.

Parere della FRA

Gli Stati membri dell'UE devono effettuare controlli indipendenti regolari sull'efficacia dei sistemi di informazione dei migranti in ingresso. Come buona pratica, le ONG e le organizzazioni internazionali devono essere coinvolte nella comunicazione di informazioni ai migranti appena arrivati.

Occorre creare meccanismi efficaci per individuare le esigenze di protezione internazionale alle frontiere. Fra l'altro è necessario: garantire che ogni funzionario che possa entrare a contatto con migranti sia incaricato di trasmettere le domande di asilo alle autorità nazionali competenti in materia; consentire ai singoli di presentare una domanda di asilo in qualsiasi momento; durante il colloquio di identificazione, formulare domande che consentano di sapere se una persona è in cerca di protezione internazionale.

I ritardi nell'identificazione dei bambini separati dalle loro famiglie e nel loro rinvio e trasferimento in strutture di accoglienza adeguate devono essere ridotti mediante l'applicazione di procedure più rapide. Al punto di arrivo deve essere presente personale qualificato in grado di fornire informazioni ai bambini in un modo adatto a loro.

Le procedure di valutazione dell'età devono rispettare i diritti del bambino. In linea con il piano d'azione sui minori non accompagnati, l'EASO è invitato a pubblicare una guida pratica per gli Stati membri dell'UE su come effettuare le valutazioni dell'età nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e a includerla nelle sue attività di formazione.

I meccanismi per identificare potenziali vittime della tratta di esseri umani alle frontiere devono essere rivisti regolarmente coinvolgendo soggetti con competenze specifiche in questo settore. Essi devono essere migliorati basandosi sugli insegnamenti tratti e anche sulle pratiche promettenti individuate nella presente relazione.

Presso i punti di arrivo devono essere messe in atto procedure volte a facilitare l'identificazione di sopravvissuti alla tortura e vittime di altri crimini gravi e il loro trasferimento in strutture adeguate in grado di fornire loro la necessaria assistenza legale, medica e psico-sociale nel paese ospitante o altrove, a seconda di ciascun caso particolare, tenendo conto della situazione specifica della vittima.

11 ACNUR, Comitato esecutivo sulla protezione internazionale dei rifugiati, conclusioni n. 81 (XLVIII) - 1997 (h); n. 82 (XLVIII) - 1997 (d); n. 85 (XLIX) - 1998 (q); n. 99 (LV) - 2004 (l); n. 108 (LIX) - 2008.

12 ACNUR (2007), *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, gennaio 2007, Rev. 1.

13 ACNUR (2011), *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, febbraio 2011.

Nell'ambito delle valutazioni Schengen riguardanti le frontiere marittime degli Stati membri dell'UE occorre controllare anche che gli agenti di polizia che effettuano l'identificazione dei migranti appena arrivati ricevano istruzioni adeguate e siano opportunamente attrezzati per identificare i richiedenti asilo, le vittime della tratta di esseri umani e i bambini separati dalle famiglie, e sottoporli alle opportune procedure nazionali.

I diritti fondamentali nel contesto del rimpatrio e della riammissione

All'arrivo, alcuni individui sono rapidamente rimpatriati nel paese di partenza attraverso una procedura semplificata. Nel periodo in cui la FRA ha svolto il suo progetto di ricerca era questa la procedura applicata principalmente nel caso di cittadini marocchini, tunisini ed egiziani rimpatriati da Italia e Spagna. L'attuazione del rimpatrio semplificato e accelerato dipende dalla disponibilità del paese terzo di dare priorità alle richieste di riammissione e di trattarle velocemente. Tale disponibilità è influenzata da molti fattori diversi, in parte non correlati alla migrazione irregolare.¹⁴

Gli accordi di riammissione sono uno strumento che facilita i rimpatri, sebbene debbano essere considerati nel contesto dei più ampi rapporti bilaterali. Sia l'UE sia i singoli Stati membri possono concludere accordi di riammissione. Dal 2005 al 2012 l'UE ne ha conclusi 13.¹⁵ Nonostante, nessuno di questi accordi riguarda i paesi da cui partono le imbarcazioni di migranti dirette verso l'UE. L'accordo con la Turchia è stato approvato nel giugno 2012, ma non è ancora in vigore. La Commissione europea ha pubblicato una valutazione degli accordi di riammissione dell'UE nel 2011, che si sofferma particolarmente sui diritti

fondamentali proponendo garanzie concrete da prendere in considerazione per accordi futuri.¹⁶

Dal punto di vista dei diritti fondamentali, gli accordi di riammissione comportano sia opportunità sia rischi. Da un lato, un accordo può facilitare il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi nel loro paese di origine, riducendo così il rischio di protrarre il trattenimento di immigrati e il soggiorno irregolare. Gli accordi di riammissione con paesi di transito possono anche essere utilizzati per agevolare le partenze volontarie per i migranti in situazione irregolare che desiderano tornare a casa, ma che possono non avere i documenti necessari per il transito attraverso un paese terzo. In questo modo, gli accordi ridurrebbero la necessità di allontanamenti forzati.

D'altra parte, gli accordi presentano una serie di problemi, in particolare quando cittadini di paesi terzi sono rimpatriati in un paese di transito diverso dal loro paese di origine. Tali problemi hanno indotto l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a preparare una relazione sulla questione e a proporre un progetto di risoluzione e un progetto di raccomandazione nel 2010.¹⁷

In primo luogo, va verificato se vi sono garanzie sufficienti ad assicurare che un accordo di riammissione non comporti l'allontanamento di persone che hanno bisogno di protezione internazionale e non aumenti quindi il rischio di respingimento. In teoria, il diritto nazionale e quello dell'UE in materia di asilo e di rimpatrio dovrebbero costituire uno scudo sufficiente contro tale rischio. L'*acquis* sull'asilo non consente il rimpatrio di una persona la cui domanda di protezione internazionale viene esaminata dalle autorità competenti, sebbene in alcuni casi permetta l'allontanamento mentre i giudici riesaminano una decisione negativa.¹⁸ La direttiva sul rimpatrio include il principio di non respingimento, che si applica anche ai rimpatri di persone fermate mentre attraversano la frontiera illegalmente (articolo 4, paragrafo 4). In pratica, tuttavia, le realtà operative volte a garantire una rapida applicazione degli accordi di riammissione possono determinare una situazione in cui non viene data sufficiente attenzione a tali garanzie. Ciò si verifica in particolare quando gli agenti non ricevono istruzioni chiare, o se le garanzie non sono inserite nell'accordo di riammissione stesso e/o nella guida operativa per gli agenti preposti all'applicazione di tali accordi.

La seconda questione riguarda l'eventualità che i paesi di transito debbano essere tenuti a rispettare standard

14 Cassarino, J.P. (a cura di) (2010), *Unbalanced reciprocities: Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: The Middle East Institute; Balzacq, T. e Centre for European Policy Studies (CEPS) (2008), *The implications of European neighbourhood policy in the context of border controls (readmission agreements, visa policy, human rights)*, Briefing paper, European Parliament Directorate-General Internal Policies, PE 393.284, marzo 2008; Roig, A. e Huddleston, T. (2007), 'EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse', *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9, n. 3, p. 363-387; Trauner, F. e Kruse, I. (2008), *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*, Bruxelles, CEPS Working Document, n. 290, aprile 2008.

15 Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM), Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia (ordine cronologico). Cfr. Commissione europea (2011a), *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Evaluation of EU Readmission Agreements, Staff working paper*, COM(2011) 76 definitivo, SEC (2011) 209, Bruxelles, 23 febbraio 2011, tabella 1.

16 Commissione europea (2011b), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, COM(2011) 76 definitivo, Bruxelles, 23 febbraio 2011.

17 Consiglio d'Europa, PACE, Commissione per le migrazioni, i rifugiati e la popolazione (2010), *Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, Doc. 12168, 17 marzo 2010. Cfr. anche Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2011), *Reply from the Committee of Ministers to the Recommendation 1925(2010) Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, 7 aprile 2011.

18 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 (direttiva sulle procedure di asilo), 1 dicembre 2005, art. 7 e art. 39, paragrafo 3.

minimi di trattamento nei confronti delle persone che accettano di riammettere e che l'esistenza di prove del mancato rispetto di tali standard debba completamente escludere la conclusione di un accordo di riammissione. Rimpatriare individui in paesi nei quali sono vittime di trattamenti inumani o degradanti (ad esempio in centri di trattenimento) o nei quali vi è il rischio di allontanamento in un paese in cui la persona ha un fondato timore di subire persecuzioni o altri danni gravi è una violazione del principio di non respingimento. Più in generale, se si conclude un accordo con un paese che ha precedenti di violazioni persistenti o gravi dei diritti umani, si farà comunque pressione affinché l'accordo venga attuato, nonostante i rischi che ciò comporta per la persona riammessa.

Il terzo aspetto riguarda la protezione dei dati. Solo i dati personali dei rimpatriati che sono strettamente necessari per la riammissione vanno trasmessi al paese di transito. Ciò è particolarmente importante per le informazioni connesse all'asilo.

Parere della FRA

Le garanzie dei diritti fondamentali proposte dalla Commissione europea nella sua relazione di valutazione 2011 sugli attuali accordi di riammissione dell'UE devono essere incluse nei nuovi accordi di riammissione dell'Unione. Gli Stati membri dell'UE devono anche prendere in seria considerazione tali garanzie quando negoziano accordi di riammissione.

Qualora gli Stati membri dell'UE abbiano istituito procedure per il rimpatrio immediato dei migranti appena arrivati, tutti gli agenti coinvolti devono ricevere istruzioni chiare e una formazione adeguata sulle garanzie in materia di diritti fondamentali da rispettare durante il processo.

L'UE e i suoi Stati membri non devono concludere accordi di riammissione riguardanti cittadini di un paese terzo con Stati che hanno precedenti di violazioni persistenti e gravi dei diritti umani. Qualora Stati membri dell'UE mettano comunque in atto accordi, questi ultimi devono contenere garanzie concrete che il paese di riammissione rispetti i diritti umani dei rimpatriati. L'accordo deve anche istituire un meccanismo di monitoraggio efficace e indipendente.

Allo Stato di riammissione non devono essere trasmesse informazioni su eventuali richieste di asilo. La trasmissione di tali informazioni sarebbe in contrasto con lo spirito dell'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 41 della direttiva sulle procedure di asilo.

Formazione sui diritti fondamentali per le guardie di frontiera

Per approssimarsi alla formazione nazionale delle guardie di frontiera, Frontex ha elaborato un programma di base comune. Adottato per la prima volta nel 2003 e rivisto più di recente nel 2012, tale programma prevede una serie di conoscenze e competenze in materia di diritti fondamentali che ogni guardia di frontiera dovrebbe avere. Ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento Frontex rivisto (UE) n. 1168/2011, gli Stati membri dell'Unione europea hanno il dovere di integrare il programma nei loro corsi di formazione nazionali per guardie di frontiera.

Gli Stati membri dell'UE hanno adottato provvedimenti per passare da una presentazione teorica dei diritti umani a metodi di insegnamento che integrano i diritti umani nella prassi di lavoro quotidiana di coloro che aspirano a diventare guardie di frontiera, sebbene vi sia ancora spazio per maggiori approfondimenti in questo senso. Sarebbe particolarmente auspicabile che le accademie di polizia offrissero agli agenti destinati alle frontiere una formazione ad hoc sulle specifiche questioni in termini di diritti umani che emergono in un contesto di frontiera, oltre che sulle questioni che si presentano nelle attività di polizia generali.

Parere della FRA

Tutte le istituzioni nazionali che partecipano alla sorveglianza delle frontiere marittime devono inserire nella formazione essenziale gli argomenti relativi ai diritti fondamentali del programma di base comune.

Come regola generale, gli istituti nazionali di formazione così come Frontex devono integrare i diritti umani nel materiale didattico riguardante i diversi aspetti delle operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime, piuttosto che insegnarli come materia a sé stante.

Frontex è esortata a promuovere attivamente i suoi manuali di formazione sulla tratta di esseri umani e sui diritti fondamentali, elaborati in collaborazione con le organizzazioni internazionali e la FRA, anche attraverso attività di formazione mirate per i rappresentanti degli Stati membri dell'UE.

Gli istituti di formazione nazionali devono fare pieno uso dei manuali di formazione in materia di diritti fondamentali per le guardie di frontiera, elaborati da Frontex in collaborazione con la FRA e altre organizzazioni internazionali, così come del manuale di formazione delle guardie di frontiera dell'ACNUR.

Gli istituti di formazione nazionali devono prendere in considerazione la possibilità di creare una base di dati online con materiale sui diritti umani e sul diritto dei rifugiati – compreso il materiale elaborato dall'ACNUR – in modo da facilitare l'accesso a tale materiale agli studenti che hanno terminato la loro formazione.

Solidarietà dell'Unione europea e Frontex: le sfide per i diritti fondamentali

L'Unione europea ha creato alcune misure di solidarietà per sostenere gli Stati membri dell'UE più interessati dagli arrivi. Fra queste vi è il finanziamento UE, attualmente in fase di revisione con la proposta di creare due nuovi fondi: il Fondo per l'asilo e la migrazione e il Fondo di sicurezza interna (in particolare il suo strumento sulle frontiere e i visti). Lo strumento sulle frontiere e sui visti contiene nella sua formulazione solo pochi riferimenti ai diritti fondamentali. I diritti fondamentali non sono inseriti tra gli obiettivi dello strumento e non fanno quindi parte degli indicatori proposti per misurare i risultati. L'assegnazione dei fondi sembra essere incentrata sulla sicurezza e basata sui livelli di minaccia determinati attraverso la consultazione con Frontex.

Un altro strumento di solidarietà è il supporto operativo di Frontex. Notevoli risorse sono destinate alle operazioni in mare coordinate da Frontex. Queste operazioni si sono svolte principalmente nel Mediterraneo e nell'Atlantico orientale, al largo della costa africana occidentale; a fine 2012 ne erano state effettuate circa 50. La maggior parte delle operazioni marittime di Frontex è organizzata nell'ambito della rete europea di pattuglie, una rete regionale permanente per la sicurezza delle frontiere, in particolare le frontiere marittime meridionali dell'Unione europea.

Le operazioni in mare coordinate da Frontex hanno sollevato profonde preoccupazioni sui diritti fondamentali. In risposta a questa situazione, Frontex ha compiuto passi significativi per migliorare il rispetto dei diritti fondamentali, precisando gli obblighi specifici nei documenti che disciplinano un'operazione, assegnando ai diritti fondamentali un ruolo di primo piano nelle attività di formazione e prescrivendo per gli agenti inviati attraverso Frontex il preciso dovere di segnalare eventuali violazioni dei diritti fondamentali. Tuttavia, rimangono ancora aspetti da affrontare.

Parere della FRA

Per quanto riguarda i futuri fondi per gli affari interni, vanno adottati provvedimenti pratici per garantire che tutte le misure dell'UE da finanziare nell'ambito dello strumento del Fondo di sicurezza interna per le frontiere e i visti e del Fondo per l'asilo e la migrazione siano compatibili con i diritti fondamentali. Quest'obiettivo può essere raggiunto avvalendosi di competenze indipendenti sui diritti fondamentali nelle fasi cruciali di programmazione, attuazione dei progetti e valutazione. Inoltre, occorre fare esplicito riferimento ai diritti fondamentali nella parte operativa dello strumento proposto nell'ambito del Fondo di sicurezza interna per le frontiere e i visti.

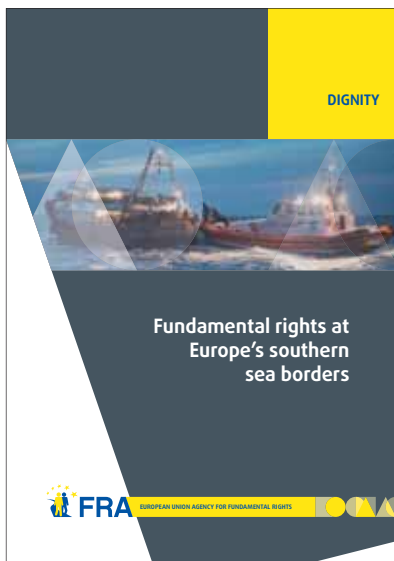
Per quanto riguarda le operazioni in mare coordinate da Frontex, i piani operativi devono continuare a riflettere il contenuto degli orientamenti contemplati nella decisione 2010/252/CE del Consiglio, fino a quando quest'ultima non sarà sostituita da un nuovo strumento. I rapporti di valutazione delle operazioni di Frontex devono inoltre esaminare le sfide, gli incidenti e le pratiche promettenti in materia di diritti fondamentali in un'operazione.

I piani operativi di Frontex devono contenere istruzioni e procedure chiare per informare gli agenti su come deferire, con il consenso dell'intervistato, le richieste di asilo e altre informazioni importanti, rilevanti ai fini della protezione, acquisite durante il colloquio, alle autorità nazionali competenti in materia di asilo o ad altre autorità competenti. Se presente nella zona operativa, l'EASO deve offrire formazione e orientamento per gli agenti addetti alla redazione dei rapporti finali, in modo da consentire loro di riconoscere le domande d'asilo e di sottoporle alle autorità competenti.

Gli Stati membri dell'UE che ospitano operazioni coordinate da Frontex devono fornire agli agenti distaccati indicazioni pratiche sugli aspetti relativi ai diritti fondamentali connessi a una specifica operazione e, ove possibile, coinvolgere le organizzazioni internazionali, gli operatori umanitari o gli altri soggetti che si occupano della questione rilevante in materia di diritti fondamentali a livello di Stato membro. Frontex deve incoraggiare questo tipo di orientamento e partecipazione.

Frontex e gli Stati membri dell'UE che ospitano operazioni coordinate da Frontex devono definire un kit standard di mezzi di soccorso di emergenza per tutte le imbarcazioni schierate nella zona operativa che potrebbero dover accogliere migranti a bordo. I kit di emergenza devono essere definiti in base alle esigenze specifiche di una determinata zona operativa. Ove opportuno, si deve chiedere il sostegno di organizzazioni umanitarie nella determinazione del contenuto dei kit.

La rete europea di pattuglie è invitata a discutere regolarmente i problemi della sorveglianza marittima di diritti fondamentali e a promuovere le buone pratiche in questo senso.



La presente relazione della FRA esamina le condizioni alle frontiere marittime meridionali d'Europa per quanto riguarda i diritti più fondamentali della persona, il diritto alla vita e il diritto a non essere rinvio in paesi in cui si praticano tortura, persecuzione o trattamenti inumani. Affronta temi quali la sorveglianza delle frontiere marittime e le procedure di sbarco, oltre a questioni generali come le politiche dell'Unione europea (UE), la formazione e le operazioni coordinate da Frontex. Inoltre, analizza le pratiche adottate negli Stati membri dell'Unione europea oggetto della ricerca: Cipro, Grecia, Italia, Malta e Spagna. Delineando le sfide in termini di diritti fondamentali alle frontiere marittime meridionali dell'Europa e individuando le pratiche promettenti, questa relazione si propone di fornire indicazioni ai responsabili delle politiche dell'UE, oltre che a professionisti a livello dell'UE e degli Stati membri.

Per maggiori informazioni:

Si veda la versione integrale del Rapporto FRA – *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*:

<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>.

Una panoramica sulle attività della FRA sul tema dei cittadini di paesi terzi alla frontiera esterna europea è disponibile al seguente indirizzo:

<http://fra.europa.eu/en/project/2011/treatment-third-country-nationals-eus-external-borders-protecting-fundamental-rights-eu>.



Ufficio delle pubblicazioni

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

© Agenzia dell'unione europea per i Diritti Fondamentali, 2013

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – 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



TK-31-13-807-IT-C

doi:10.2811/39157