

IL COSTO UMANO DELLA "FORTEZZA EUROPA": DETENZIONE ED ESPULSIONE DI RICHIEDENTI ASILO E MIGRANTI NELL'UE

Lettera aperta di Amnesty International alla prossima Presidenza britannica dell'Unione europea in occasione della Giornata mondiale dei rifugiati

20 giugno 2005
B469

Onorevole Tony Blair
Primo Ministro
10 Downing Street
London
SW1A 2AA

Egregio Primo Ministro,

Amnesty International pubblica oggi tre rapporti sulle condizioni di detenzione e le pratiche di espulsione nel Regno Unito, in Spagna e in Italia¹. Le scriviamo in vista della prossima Presidenza dell'Unione europea per portare alla Sua attenzione le preoccupazioni che emergono nei rapporti allegati, considerando che i temi della detenzione e dell'espulsione saranno tra i punti principali nell'agenda della Presidenza britannica nell'ambito delle discussioni sugli standard europei sui rinvii.

Sebbene la proposta di Costituzione dell'Unione europea – e quindi l'inserimento della Carta dei diritti fondamentali – sia al momento in una fase di stallo, Amnesty International chiede all'Unione europea e agli Stati membri di rispettare i principi stabiliti dalla Carta. Auspichiamo che i recenti risultati delle nostre ricerche siano tenuti nella dovuta considerazione durante ogni futura discussione sulla politica europea sui rinvii.

I. Risultati delle ricerche di Amnesty International

I rapporti di Amnesty International evidenziano un costante quadro di violazioni dei diritti umani relativi alle operazioni di detenzione e di rinvio. I rapporti sull'Italia e sulla Spagna riguardano tutto il sistema dell'intercettazione, della detenzione e dell'espulsione di cittadini stranieri, incluse le persone che chiedono protezione internazionale. Il rapporto sul Regno Unito è più incentrato sul crescente uso della detenzione sia all'inizio che alla fine della procedura di asilo. Nonostante abbiano obiettivi e metodologie differenti, i tre documenti confermano le preoccupazioni espresse in numerose occasioni da Amnesty International, da organismi nazionali e internazionali sui diritti umani (quali l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti, il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura) e altre organizzazioni non governative sulla mancanza di salvaguardie procedurali adeguate e sulle condizioni di vita spesso spaventose nei centri di detenzione.

Amnesty International riconosce che gli Stati hanno la potestà di controllare l'ingresso, la residenza e l'allontanamento di cittadini stranieri nel loro territorio. Tale potestà, tuttavia, deve essere esercitata conformemente agli standard dei diritti umani e del diritto dei rifugiati. In particolare, questi includono i principi di non discriminazione e di proporzionalità. La potestà dello Stato non può essere esercitata a scapito dei diritti umani fondamentali dei richiedenti asilo e dei migranti, a prescindere dal loro status giuridico.

Mentre le statistiche mostrano una continua diminuzione delle domande di asilo nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea – inclusi il Regno Unito, l'Italia e la Spagna – Amnesty International deplora il fatto che la detenzione sembra essere utilizzata sempre più come un

¹ "Italia. Presenza temporanea, diritti permanenti: il trattamento dei cittadini stranieri detenuti nei "centri di permanenza temporanea e assistenza" (EUR 45/015/2005); "UK: Seeking asylum is not a crime: Detention of people who have sought asylum" (EUR 30/004/2005); "Spain: the Southern Border: The State turns its back on the human rights of refugees and migrants" (EUR 41/008/2005).

deterrente, al fine di scoraggiare i potenziali richiedenti asilo. In questo contesto, Amnesty International è particolarmente preoccupata dall'annuncio fatto dal governo britannico nel febbraio scorso, secondo cui entro il 2005 fino al 30 per cento dei nuovi richiedenti asilo verrà sottoposto a una "procedura accelerata in stato di detenzione"². Come evidenziato nei rapporti, i governi sostengono che la detenzione sia necessaria per evitare che le persone fuggano al termine della procedura di asilo. Amnesty International è tuttavia preoccupata dal fatto che le autorità stanno utilizzando il rischio di fuga per giustificare la detenzione senza che vi sia una valutazione significativa e dettagliata del rischio posto da ogni singola persona. In tal modo i singoli potrebbero essere trattenuti sulla base della disponibilità di un posto letto in un centro di detenzione e non della necessità, legalità e opportunità della loro detenzione.

Sebbene la detenzione sia spesso giustificata quale unico mezzo per garantire un'efficace politica di allontanamento, i rapporti di Amnesty International mostrano che in numerose occasioni le persone possono essere detenute anche se la prospettiva di effettuare l'allontanamento forzato in un tempo ragionevole sia poco probabile a causa soprattutto della mancanza di cooperazione con il paese di origine. Il rapporto sull'Italia evidenzia inoltre la scarsa attenzione data agli standard internazionali che proibiscono le espulsioni collettive, come dimostrato dalle recenti operazioni di espulsione nell'isola di Lampedusa. Amnesty International ha inoltre documentato prove di espulsioni clandestine di cittadini stranieri e richiedenti asilo da Ceuta e Melilla, l'enclave spagnola in territorio marocchino.

Al di là delle specificità dei sistemi nazionali, i tre rapporti identificano elementi comuni di particolare preoccupazione per Amnesty International, quali:

- assistenza sanitaria insufficiente, problemi d'igiene e condizioni di vita dure nei centri di detenzione che sottopongono gli individui (in particolare i minori e le persone vulnerabili) a esperienze traumatiche;
- difficoltà nell'accesso ad una procedura di asilo equa ed efficace, che comportano il rinvio di persone verso paesi in cui rischiano gravi violazioni dei diritti umani. A questo proposito, Amnesty International fornisce prove del fatto che la combinazione tra la mancanza di adeguata formazione della polizia di frontiera ed il basso livello di salvaguardie procedurali porta a un quasi sistematico diniego di protezione. I rapporti evidenziano le conseguenze di lungo periodo che hanno le cosiddette liste di paesi di origine sicuri e gli accordi di riammissione con paesi di transito noti per le violazioni dei diritti umani sul principio di non respingimento (*non-refoulement*);
- difficoltà nell'accesso alla consulenza legale necessaria per contestare la legittimità della propria detenzione o degli ordini di espulsione; le operazioni di allontanamento attuate in particolare dalle autorità spagnola e italiana potrebbero essere in violazione di quanto previsto dalla Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali;
- i maltrattamenti delle persone detenute nei centri e l'eccessivo uso della forza da parte di agenti di pubblica sicurezza durante le deportazioni mostrano la necessità di un efficace rimedio giudiziario ma anche di meccanismi indipendenti nazionali, europei e internazionali di controllo e ispezione.

II. Raccomandazioni di Amnesty International sugli standard dell'Unione europea sui rinvii

In vista delle discussioni sugli standard minimi comuni relativi ai rinvii, che dovrebbero essere adottati durante la Presidenza britannica, Amnesty International ritiene che questo sia il momento opportuno per gli Stati membri di riesaminare a fondo la politica, le legislazioni e le procedure attuali riguardanti le condizioni di detenzione e la pratica degli allontanamenti. Per arrivare a garanzie di alto livello sui diritti umani, gli standard minimi comuni sui rinvii che saranno adottati dall'Unione europea dovrebbero essere pienamente in linea con i diritti umani internazionali e con il diritto dei rifugiati. Particolare attenzione dovrebbe essere data alle linee guida dell'UNHCR e alle linee guida sul procedimento relativo a tutte le fasi del rinvio forzato di cittadini stranieri, adottate il 9 maggio 2005 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa³. Amnesty International ritiene inoltre che vi sia un pressante bisogno che l'Unione europea e gli Stati membri costituiscano un organismo indipendente di controllo, viste le conseguenze di lungo periodo delle partnership sull'immigrazione con paesi terzi a livello europeo e bilaterale riguardo al principio di non respingimento (*non-refoulement*). Nel contesto delle prossime

² UK Home Office, *Controlling our borders: Making migration work for Britain – Five years strategy for asylum and immigration*, pubblicato il 7 febbraio 2005.

³ Linee-guida rivisitate dell'UNHCR sui criteri e gli standard relativi alla detenzione dei richiedenti asilo (1999) ed conclusioni dell'EXCOM n. 44 (XXXVII), 1986; Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Linee-guida sul procedimento relativo a tutte le fasi del rinvio forzato di cittadini stranieri, 9 maggio 2005 CM (2005) 40.

negoziazioni, Amnesty International chiede alla Presidenza dell'Unione europea di sostenere i seguenti punti:

➤ **Detenzione quale ultima risorsa**

Nessuno dovrebbe essere detenuto a meno che ciò non venga stabilito dopo una valutazione dettagliata e individuale che accerti che la detenzione è necessaria, proporzionata, legittima e in linea con una delle motivazioni riconosciute come legittime dagli standard internazionali. In tutti i casi, la detenzione non dovrebbe prolungarsi oltre il tempo strettamente necessario. Inoltre dovrebbero essere prese in considerazione alternative alla detenzione.

Per garantire che le persone siano adeguatamente informate sui loro diritti e ricevano la necessaria assistenza sanitaria e dovrebbe essere sempre assicurato l'accesso ai servizi essenziali, inclusi l'assistenza legale, un servizio di interpretariato competente e un supporto medico qualificato.

In linea con gli standard dell'UNHCR, dovrebbe essere proibita per legge la detenzione delle persone vulnerabili, tra cui i sopravvissuti alla tortura, le donne incinte, i minori non accompagnati, le persone con gravi problemi di salute o con problemi psichici e gli anziani.

➤ **Conformità agli standard internazionali**

Al fine di evitare irreparabili violazioni del principio di non respingimento (*non-refoulement*), ogni strumento dell'Unione europea che definisca gli standard minimi comuni sui rinvii dovrebbe includere specifiche salvaguardie che garantiscano che gli ordini di allontanamento vengano emanati solo quando la domanda di protezione internazionale sia stata respinta, in seguito a una procedura equa e una revisione giudiziaria indipendente.

La prossima direttiva dell'Unione europea dovrebbe inoltre includere linee-guida riguardanti l'adeguata formazione degli agenti di pubblica sicurezza che operano nei controlli alla frontiera, intercettazioni marittime e servizi di scorta, al fine di garantire che i migranti siano trattati con rispetto e dignità e che le persone che chiedono protezione internazionale abbiano accesso alle procedure di asilo. La direttiva dovrebbe inoltre ribadire la proibizione delle espulsioni collettive, in applicazione degli standard internazionali tra cui il Protocollo 4 alla Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

➤ **Revisione giudiziaria e rimedio effettivo**

Alle persone private della libertà dovrebbe essere data adeguata opportunità che la loro detenzione sia *automaticamente e regolarmente valutata* (per verificare che sia legittima e necessaria) attraverso un'audizione pronta, equa e individuale di fronte a un'autorità giudiziaria o simile, il cui status e titolarità offrano le maggiori garanzie possibili di competenza, imparzialità e indipendenza.

Le persone che ricevono un ordine di allontanamento verso il loro paese di origine o un paese considerato sicuro, dovrebbe avere accesso a un *effettivo rimedio*, coerentemente con l'articolo 13 della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tutti gli appelli devono avere effetto sospensivo, senza alcuna eccezione. Al richiedente asilo deve sempre essere consentito di rimanere nel paese in attesa dell'esito del ricorso.

➤ **Controllo indipendente**

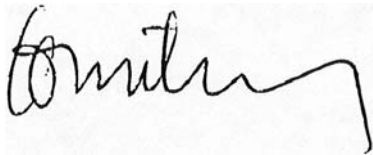
Gli Stati membri dovrebbero istituire *un organismo nazionale indipendente d'ispezione* che compia visite regolari, non annunciate e senza alcuna restrizione nelle zone di detenzione e transito degli aeroporti. Dovrebbero inoltre costituire *un organismo indipendente di controllo per le procedure di espulsione*, per esempio nominando osservatori, mediatori e difensori civili (*ombudsmen*) e conducendo inchieste imparziali e approfondite a tutti i livelli sulle denunce per maltrattamenti. Dovrebbe essere garantito all'UNHCR e alle organizzazioni non governative accesso a tutte le strutture di accoglienza ad ogni stadio della procedura.

Dovrebbero essere condotte *indagini indipendenti* nei casi di espulsioni che abbiano comportato la violazione del principio di non respingimento (*non-refoulement*). Dato il carattere di extraterritorialità dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali, gli Stati membri sono responsabili delle violazioni del principio di non respingimento (*non-refoulement*) fuori dal territorio dell'Unione europea.

L'Unione europea dovrebbe sviluppare *un meccanismo di controllo e ispezione in ambito UE* complementare alle procedure nazionali. Questa funzione potrebbe essere attribuita alla futura Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

Auspichiamo sinceramente che le nostre raccomandazioni siano tenute nella dovuta considerazione in occasione delle prossime discussioni, e rimaniamo in attesa di una Sua cortese risposta.

Cordialmente,



Dick Oosting
Director AI EU Office



Kate Allen
Director AI UK Section

In copia a:
Commissario per Giustizia, libertà e sicurezza, Franco Frattini
Rappresentanze permanenti presso l'UE
Membri del Parlamento europeo
Ufficio dell'UNHCR a Bruxelles