



Garanzie per i migranti irregolari privati della libertà

*Estratto dal 19° Rapporto Generale del CPT,
pubblicato il 2009*

Osservazioni preliminari

75. Nel capitolo dedicato alle questioni sostanziali del suo 7° Rapporto generale, pubblicato nel 1997, il CPT ha descritto in modo piuttosto dettagliato la propria posizione riguardo alle garanzie e condizioni applicabili alle persone private della libertà in virtù della legislazione relativa agli stranieri (“immigrati detenuti”) e il suo punto di vista relativamente alla loro espulsione.¹ Da allora, il CPT ha effettuato frequenti visite nei centri per immigrati, come pure nei commissariati di polizia e negli istituti penitenziari, dove continua a constatare il fatto che, in un certo numero di paesi, sono trattenuti dei migranti. Tali visite troppo spesso non hanno fatto altro che rafforzare il parere del Comitato secondo il quale i migranti trattenuti sono particolarmente vulnerabili a diverse forme di maltrattamenti, sia al momento dell’arresto che durante il periodo in cui sono mantenuti in detenzione o al momento della loro espulsione.

Vista la particolare vulnerabilità di queste categorie di persone, il CPT si è concentrato, nel corso di numerose visite, sul trattamento riservato ai migranti trattenuti nei centri. Il CPT continua inoltre a sviluppare le proprie norme, ed ha ad esempio elaborato, nel suo 13° Rapporto generale, le linee guida per l’espulsione per via aerea di cittadini stranieri, compresi i migranti in situazione irregolare.²

76. Nel presente 19° Rapporto generale, il CPT espone il suo parere sulle garanzie che dovrebbero essere accordate ai migranti in situazione irregolare trattenuti nei centri, rivolgendo un’attenzione particolare ai minori.³ Con l’espressione “migranti in situazione irregolare detenuti nei centri” si designano le persone private della libertà in virtù della legislazione relativa all’ingresso e al soggiorno degli stranieri, o perché sono entrate illegalmente nel paese (o hanno tentato di farlo) o perché è scaduta l’autorizzazione di permanenza nel paese.

Si deve notare che i richiedenti d’asilo non sono migranti irregolari, ma lo possano diventare, se la loro domanda d’asilo è respinta e se è annullata la loro autorizzazione di soggiorno nel paese. I richiedenti d’asilo privati della libertà nell’attesa dell’esito della loro domanda devono godere di una serie di garanzie conformi al loro status, più estese di quelle applicabili ai migranti in situazione irregolare, che sono esplicitate nei paragrafi seguenti.⁴

¹ Si vedano i paragrafi da 24 a 36 del documento CPT/Inf (97) 10.

² Si vedano i paragrafi da 27 a 45 del documento CPT/Inf (2003) 35.

³ Con questo non si vuole indicare che i minori siano l’unico gruppo vulnerabile. Anche gli anziani e le donne sole hanno una loro particolare vulnerabilità.

⁴ Per i richiedenti asilo, certe garanzie internazionali sono state sancite dalla Convenzione di Ginevra del 1951

Migranti irregolari privati della libertà

77. Nel corso delle sue visite, il CPT ha constatato che un certo numero di Stati membri del Consiglio d'Europa ha compiuto notevoli sforzi per migliorare le condizioni di detenzione degli immigrati irregolari. Sono ancora tuttavia troppo numerosi i casi in cui il CPT si è trovato a visitare luoghi totalmente inadeguati, in cui erano trattenuti migranti irregolari e talvolta anche richiedenti asilo. A titolo di esempio, il centro di accoglienza poteva essere allestito in un deposito abbandonato, con servizi igienici molto carenti o addirittura inesistenti, ingombro di letti o materassi per terra, in cui erano ospitate fino a cento persone, detenute insieme per settimane o anche mesi, prive di qualunque tipo di attività, di esercizi fisici all'aperto, e in condizioni igieniche deplorabili. Le delegazioni del CPT continuano inoltre a constatare la presenza di immigrati irregolari trattenuti nei commissariati di polizia, in condizioni appena accettabili per ventiquattro ore, per non parlare di settimane.

In certi Stati, gli immigrati irregolari sono detenuti in carcere. Secondo il CPT, un istituto penitenziario, per definizione, non è il luogo appropriato per trattenere una persona che non è indagata, o riconosciuta colpevole di un'infrazione penale. È del resto interessante notare che i direttori e il personale dei vari istituti penitenziari visitati dal CPT spesso ammettono di non essere debitamente attrezzati, né formati, per occuparsi d'immigrati irregolari. In tale contesto, il CPT desidera ricordare che il personale operante nei centri di identificazione ed espulsione per migranti irregolari svolge un compito particolarmente arduo. Di conseguenza, dovrebbe essere attentamente selezionato e ricevere una formazione appropriata.

78. Malgrado l'esistenza di numerosi centri di detenzione per migranti irregolari negli Stati membri del Consiglio d'Europa, non esiste ancora uno strumento giuridico completo sull'insieme del continente europeo⁵ che stabilisca le norme e garanzie minime che devono applicarsi ai migranti in situazione irregolare privati della libertà, conformemente alle esigenze specifiche di questa particolare categoria di persone.

Le Regole penitenziarie europee del 2006 si applicano ai cittadini stranieri in situazione irregolare detenuti in carcere. Tuttavia, il Commento a tali Regole insiste sul fatto che le persone trattenute in virtù della legislazione relativa all'immigrazione non dovrebbero, di norma, essere detenute in un carcere. Le Regole non si pronunciano quindi sulle esigenze particolari, né sullo status, degli stranieri in situazione irregolare, e non trattano, ad esempio, delle questioni legate alla preparazione e all'esecuzione delle procedure di espulsione. Si noti al riguardo che, in applicazione dell'articolo 5 (1) f della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, gli stranieri in situazione irregolare possono essere privati della libertà quando è in corso un procedimento di espulsione o per impedirne l'ingresso illegale nel territorio del paese. Lo scopo della privazione della libertà per gli stranieri in situazione irregolare è quindi molto diverso da quello applicato a un indagato o a un imputato in detenzione cautelare, o a un condannato.

sullo status dei rifugiati e dal suo Protocollo del 1967. Inoltre, la legislazione dell'Unione europea, e in particolare la Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, ha stabilito un certo numero di garanzie; l'applicabilità di questa legislazione è tuttavia limitata agli Stati membri dell'Ue. Altro riferimento utile al riguardo sono le Linee guida per la protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 1° luglio 2009.

⁵ La Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare enuncia, tra l'altro, le norme relative agli immigrati irregolari privati della libertà. La Direttiva è applicabile nella maggior parte degli Stati membri dell'Ue e in alcuni altri paesi e dovrebbe essere recepita negli ordinamenti legislativi nazionali entro la fine del 2010.

79. Le condizioni di trattenimento dei migranti irregolari devono rispecchiare la natura della loro privazione di libertà, e prevedere restrizioni limitate e un regime che consenta diverse attività. Ad esempio, i migranti irregolari trattenuti devono avere la possibilità di mantenere un vero contatto con il mondo esterno (in particolare frequenti opportunità di telefonare e di ricevere visite) e la loro libertà di movimento all'interno del centro di accoglienza deve essere soggetta al minor numero possibile di restrizioni. Anche quando le condizioni di detenzione in carcere rispettano tali esigenze, e certamente non è sempre il caso, il CPT ritiene che la reclusione di migranti irregolari in un ambito carcerario sia sostanzialmente viziata da illegittimità per le ragioni sopra esposte.

80. Più generalmente, si rileva che in certi paesi le autorità utilizzano in maniera sistematica la detenzione amministrativa degli stranieri in situazione irregolare in attesa della loro espulsione, talvolta senza limiti di tempo o senza un controllo giurisdizionale. È evidente che il ricorso automatico alla detenzione amministrativa in tali condizioni corre il rischio di essere in contraddizione, tra l'altro, con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il CPT è del parere che gli Stati debbano essere selettivi nell'esercitare il potere di privare della libertà degli immigrati in situazione irregolare; la detenzione deve essere decisa unicamente previo attento esame di ogni singolo caso.

Diritti fondamentali nelle prime fasi della privazione della libertà

81. Il CPT ritiene che, fin dall'inizio della privazione della libertà, gli stranieri in situazione irregolare debbano, come le altre categorie di persone poste in detenzione, godere di tre diritti fondamentali, ossia: (1) il diritto di avere accesso a un avvocato, (2) il diritto di avere accesso a un medico e (3) il diritto di informare della misura di trattenimento un familiare o un terzo di loro scelta.

82. Il diritto di accesso a un avvocato deve comprendere il diritto di intrattenersi con il legale senza testimoni e di avere accesso a consulenze giuridiche sulle questioni legate al soggiorno, al trattenimento e all'espulsione. Il che implica che, quando gli stranieri in situazione irregolare non sono in grado di nominare e di pagare un avvocato, devono usufruire dell'assistenza di un difensore d'ufficio.

Inoltre, tutti gli detenuti stranieri nuovi giunti devono essere esaminati senza indugio da un medico o da un infermiere diplomato che agisca sotto l'autorità di un medico. Il diritto di accesso a un medico deve comprendere il diritto – se tale è il desiderio dell'immigrato irregolare – di essere esaminato dal medico di sua scelta; in tal caso, tuttavia, lo straniero potrebbe essere tenuto ad assumersi le spese di tale visita.

Il diritto di informare della misura di trattenimento un familiare o un terzo di propria scelta sarebbe grandemente facilitato se lo straniero in situazione irregolare fosse autorizzato a conservare il proprio telefono cellulare durante la privazione della libertà, o se almeno potesse avervi accesso.

83. Oltre a questi tre diritti fondamentali, i trattati internazionali riconoscono a ogni straniero in situazione irregolare il diritto di domandare l'assistenza del proprio consolato. Tuttavia, visto che non tutti gli stranieri in situazione irregolare desiderano contattare le loro autorità nazionali, l'esercizio di tale diritto dovrebbe essere lasciato alla libera scelta dell'interessato.

84. È essenziale che i detenuti stranieri nuovi giunti ricevano immediatamente le informazioni relative a tali diritti in una lingua a loro comprensibile. A tal fine, devono sistematicamente ricevere un documento che spieghi le procedure applicabili e precisi i loro diritti in termini chiari e semplici. Tale documento deve essere disponibile nelle lingue più comunemente parlate dagli stranieri trattenuti, e, se necessario, occorre ricorrere a un interprete.

Garanzie generali durante la privazione della libertà

85. Ogni decisione di privazione della libertà deve essere pronunciata per il caso specifico in oggetto e deve essere emesso un ordine di carcerazione individuale, a cui possa avere agevolmente accesso l'interessato nel luogo in cui è trattenuto; tale decisione deve essere resa all'inizio della privazione della libertà o immediatamente dopo, non appena possibile. Questa esigenza basilare si impone per ogni straniero in situazione irregolare che viene privato della libertà. Inoltre, le garanzie fondamentali di cui devono usufruire le persone in custodia delle forze dell'ordine sono rafforzate se viene aperto, per ogni persona detenuta, un diario clinico completo, indicante ogni aspetto della detenzione dell'interessato e ogni misura adottata in tale contesto.

86. Gli immigrati in situazione irregolare trattenuti nei centri devono usufruire di una via di ricorso effettiva che consenta loro di ottenere rapidamente che sia esaminata dinanzi a un'istanza giudiziaria la legalità della decisione relativa alla loro privazione di libertà. Tale controllo giurisdizionale deve comportare un'udienza con l'assistenza di un legale, a titolo gratuito per le persone che non dispongono di mezzi finanziari sufficienti, e i servizi di un interprete (se necessario). Inoltre, gli stranieri in situazione irregolare devono essere espressamente informati dell'esistenza di questa via di ricorso. La necessità del loro mantenimento in detenzione deve essere esaminata periodicamente da un'autorità indipendente.

87. Delle disposizioni devono essere prese per consentire agli stranieri in situazione irregolare detenuti di consultare un avvocato o un medico ogni qualvolta sia necessario e di ricevere la visita di rappresentanti di ONG, di familiari o di altre persone di loro scelta, e intrattenere contatti telefonici con loro.

Se i componenti di una stessa famiglia sono privati della libertà in virtù della legislazione sugli stranieri, devono essere compiuti tutti gli sforzi possibili per evitare di separarli.

88. È tanto nell'interesse degli stranieri detenuti che del personale dei centri di detenzione che in tutti i centri esista un regolamento interno chiaro e che le sue copie siano disponibili nelle varie lingue appropriate. Tale regolamento interno deve anzitutto avere un carattere informativo e affrontare una serie di questioni il più possibile complete, precisando i diritti e gli obblighi importanti per la vita quotidiana in un centro di detenzione. Il regolamento interno deve inoltre spiegare le procedure disciplinari e fornire agli ospiti del centro il diritto di essere sentiti riguardo a infrazioni loro contestate e di presentare ricorso contro le sanzioni inflitte dinanzi a un'autorità indipendente. In assenza di tale regolamento, sussiste il rischio che si instauri un sistema disciplinare non ufficiale (e incontrollato).

Nel caso dell'applicazione di una sanzione di isolamento disciplinare per misure di sicurezza o per garantire la tutela dell'interessato, tale sanzione deve essere accompagnata da effettive garanzie. L'interessato deve essere informato dei motivi della misura adottata nei suoi confronti, avere la possibilità di disculparsi sulla questione prima che la sanzione sia applicata e di contestare la misura dinanzi a un'autorità competente.

89. Un meccanismo indipendente per il controllo dei centri in cui sono trattenuti gli stranieri in situazione irregolare è un elemento importante per la prevenzione dei maltrattamenti, e più generalmente, per garantire condizioni di detenzione soddisfacenti. Per essere pienamente efficaci, le visite di controllo devono essere frequenti e non annunciate. Inoltre, gli organi di controllo devono disporre dell'autorità di intervistare gli stranieri in situazione irregolare senza testimoni e devono esaminare ogni questione relativa al loro trattamento (condizioni materiali di detenzione, registri e altri documenti, la possibilità per le persone detenute di esercitare i loro diritti, cure sanitarie, ecc.).

Garanzie in materia di salute

90. La valutazione delle condizioni sanitarie di uno straniero in situazione irregolare nel corso della sua detenzione costituisce una responsabilità essenziale nei confronti di ogni persona trattenuta e dell'insieme del gruppo di stranieri in situazione irregolare a cui appartiene. La salute mentale e fisica di uno straniero in situazione irregolare può avere subito danni causati dalle esperienze drammatiche vissute. Inoltre, la perdita del proprio ambiente personale e culturale e l'incertezza circa il futuro possono provocare un deterioramento delle condizioni mentali, e in particolare un acuirsi dei sintomi di depressione, ansia e disturbi post-traumatici da stress pregressi.

91. Come minimo, un infermiere diplomato deve essere presente ogni giorno in tutti i centri di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare. Tale persona qualificata deve in particolare effettuare la visita medica iniziale dei nuovi arrivati (in particolare per lo screening delle malattie infettive, compresa la tubercolosi), ricevere le richieste di una consultazione da parte di un medico, garantire la fornitura e la distribuzione dei medicinali prescritti, tenere aggiornate le cartelle cliniche e sorvegliare le condizioni igieniche generali.

92. Come è ovvio, il segreto medico deve essere rispettato come avviene all'esterno del centro; in particolare, le cartelle cliniche degli stranieri in situazione irregolare non devono essere accessibili al personale non medico, e devono essere conservate sotto chiave dall'infermiere/dal medico. Inoltre, tutti gli esami medici devono essere effettuati in un luogo lontano dalla possibilità di ascolto e – salvo domanda espressa del medico in casi particolari – lontano dagli sguardi del personale di sorveglianza.

Ogni qualvolta i membri del personale medico e/o infermieristico si trovino nell'impossibilità di effettuare una diagnosi appropriata per problemi linguistici, devono potere usufruire senza ritardi dei servizi di un interprete qualificato. Gli stranieri in situazione irregolare trattenuti nel centro devono essere pienamente informati del trattamento che è loro proposto.

Altre tre garanzie importanti

93. Il divieto della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti comporta l'obbligo di non rinviare una persona verso un paese quando esistono seri motivi per ritenere che possa correre un rischio reale di essere torturata o di essere esposta ad altre forme di maltrattamenti. Di conseguenza, gli stranieri in situazione irregolare devono potere accedere facilmente a una procedura di domanda di asilo (o ad altra procedura per il rilascio di un permesso di residenza), che garantisca la riservatezza e un'analisi oggettiva e indipendente della situazione dei diritti umani in altri paesi; una valutazione individuale deve essere condotta circa il rischio di maltrattamenti in caso di espulsione verso il paese di origine o un paese terzo. Il CPT constata con preoccupazione che in certi paesi il tempo concesso per presentare una domanda d'asilo è limitato a pochi giorni a partire dalla data di ingresso nel paese o nel centro di detenzione e che le domande presentate allo scadere

di tale periodo non sono prese in considerazione. Tale approccio accresce il rischio che le persone possano essere inviate in un paese dove sono esposte a un rischio reale di tortura o di altre forme di maltrattamenti.

94. In tale contesto, il CPT esprime viva preoccupazione per la politica adottata da certi paesi, consistente nell'intercettare in mare le imbarcazioni che trasportano migranti e nel rinviarli nel Nord Africa o nell'Africa Nord Occidentale. Pare che una procedura con simili implicazioni sia ugualmente seguita a certe frontiere terrestri europee.

È molto probabile che i paesi che applicano tali politiche o prassi corrano il rischio di violare il principio fondamentale del “non respingimento”, che fa parte integrante del diritto internazionale in materia di diritti umani, nonché del diritto dell’Unione europea. È in particolare il caso quando i paesi dove sono rinviiati dei migranti in situazione irregolare non hanno firmato o aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati.

95. Conformemente alle Venti linee guida sul rimpatrio forzato, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 4 maggio 2005, un provvedimento di allontanamento deve essere adottato per ogni singolo caso rispettando le leggi e le procedure nazionali, nonché gli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Tale provvedimento deve essere comunicato per iscritto alla persona interessata. Deve inoltre esistere una possibilità di presentare appello avverso il provvedimento e l’espulsione non deve avvenire prima della notifica della decisione relativa all’appello. L’assistenza di un avvocato e di un interprete deve sempre essere garantita in questa fase del procedimento.

96. Infine, indipendentemente dal luogo in cui una persona può essere privata della libertà da parte di un’autorità pubblica, il CPT raccomanda un rapporto sistematico di ogni lesione riscontrata su una persona che afferma di essere stata maltrattata, corredato dalle conclusioni del medico (circa la compatibilità delle asserzioni dell’interessato con le lesioni osservate), che dovrà essere stilato dal medico in un apposito modulo.

Un simile rapporto deve essere stilato anche in assenza di una specifica denuncia, quando sussistano validi motivi per ritenere che si siano verificati dei maltrattamenti. Devono essere istituite delle procedure per garantire che, ogni qualvolta un medico segnali nel suo rapporto l’esistenza di lesioni compatibili con le affermazioni dell’interessato di avere subito maltrattamenti (o che, anche in assenza di allegazioni, sono chiaramente indicative di maltrattamenti), tale informazione sia sistematicamente portata all’attenzione delle competenti autorità giudiziarie o inquirenti.

Garanzie supplementari per i minori

97. Il CPT ritiene che debba essere compiuto ogni sforzo per evitare di privare della libertà un minore straniero in situazione irregolare.⁶ Sulla base del principio dell’“interesse superiore del minore”, conformemente all’articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia, la detenzione di minori, compresi i minori non accompagnati o separati dalla famiglia,⁷ è raramente giustificata e, secondo il Comitato, non può certo essere unicamente motivata dall’assenza dello status di residente dell’interessato.

Quando un minore è trattenuto, in casi eccezionali, la privazione della libertà deve essere della durata più breve possibile; ogni sforzo deve tendere al rilascio minori non accompagnati o separati dalla famiglia dal centro di detenzione, affidandoli a strutture che garantiscano un trattamento più appropriato. Inoltre, vista la vulnerabilità dei minori, devono applicarsi garanzie supplementari ogni volta che un minore è trattenuto in un centro, in particolare se è separato dai genitori o da altre persone che si prendono cura di lui, o se è non accompagnato, ossia si trova senza genitori, senza le persone che normalmente si prendono cura di lui, e senza membri della famiglia.

⁶ In caso di dubbi sull’effettiva età di uno straniero in situazione irregolare e di incertezze sul fatto che sia minore (cioè se ha un’età inferiore a 18 anni), si dovrebbero applicare all’interessato le disposizioni relative ai minori, fino a prova del contrario.

⁷ I “bambini non accompagnati” (chiamati anche minori non accompagnati) sono bambini separati da entrambi i genitori e da altri parenti e privi delle cure di un adulto che, per legge o consuetudine, ha tale responsabilità. I “bambini separati dalla famiglia” sono separati da entrambi i genitori o dall’adulto che si prendeva cura di loro, per legge o consuetudine, ma non necessariamente da altri parenti. Può pertanto trattarsi di bambini accompagnati da altri membri adulti della famiglia.

98. Non appena le autorità sono informate della presenza di un minore, una persona professionalmente qualificata deve procedere a un primo colloquio, in una lingua a lui comprensibile. Deve essere effettuata una valutazione delle particolari vulnerabilità del minore, ivi compreso tenendo conto dell'età, delle condizioni sanitarie, dei fattori psicologici e di altre esigenze di protezione, in particolare se è stato vittima di violenze, tratta, o trauma psicologico. I minori non accompagnati o separati dalla famiglia e privati della libertà devono ottenere rapidamente e gratuitamente accesso a un'assistenza giuridica o ad altra assistenza appropriata, tra cui l'assegnazione di un tutore o di un'altra forma di rappresentanza legale. Devono altresì essere attivati meccanismi di controllo per verificare la qualità della tutela.

99. Devono essere adottate misure atte a garantire la presenza regolare di un assistente sociale e di uno psicologo negli istituti che ospitano i minori trattenuti, e ad accertarsi che stabiliscano contatti con loro. Uno staff misto costituisce un'altra garanzia contro i maltrattamenti; la presenza di un personale maschile e femminile può avere effetti positivi in termini di comportamenti eticamente corretti e favorire una certa normalità nel centro di detenzione. I minori privati di libertà devono potere scegliere tra diverse attività stimolanti e costruttive (miranti in particolare a rendere possibile la prosecuzione della loro istruzione).

100. Per limitare il rischio di sfruttamento, si devono prendere disposizioni speciali per l'allestimento dei locali in cui sono alloggiati, in modo che siano adatti ai minori, separandoli, ad esempio, dai reparti degli adulti, a meno che si ritenga preferibile non farlo, nell'interesse superiore dei minori. Un esempio al riguardo è rappresentato dal caso di minori accompagnati dai genitori o da altri parenti prossimi. In tali circostanze, bisogna compiere ogni sforzo per evitare di separare i membri di una famiglia.