

Esternalizzazione delle politiche di asilo e migrazione e diritti umani

Sintesi e
raccomandazioni



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Sintesi

La cooperazione con altri paesi in materia di asilo e migrazione può essere per gli Stati un'attività legittima e talvolta anche necessaria. Tuttavia, le azioni che gli Stati compiono non devono entrare in conflitto con i loro obblighi internazionali o minare in altro modo le tutele dei diritti umani che si sono collettivamente impegnati a rispettare.

Il rapporto valuta l'impatto delle azioni degli Stati sui diritti umani, esaminando le principali aree in cui l'esternalizzazione delle politiche in materia di asilo e migrazione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa può portare a violazioni. Il documento adotta un approccio olistico, incentrato sia sull'azione diretta degli Stati membri nei confronti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti, sia sull'azione indiretta con cui gli Stati membri assistono altri Stati o agiscono mediante gli stessi.

Il rapporto individua tre aree particolarmente rilevanti della cooperazione internazionale, nelle quali gravi questioni riguardanti i diritti umani sono già evidenti o potrebbero emergere: **(1) trattazione esterna delle richieste di asilo, (2) attuazione esterna delle procedure di rimpatrio e (3) esternalizzazione della gestione delle frontiere per prevenire l'attraversamento irregolare dei confini verso l'Europa.** In tutte queste aree, gli Stati membri, individualmente e collettivamente, anche attraverso l'Unione Europea (UE), hanno di recente accelerato la ricerca di nuove soluzioni alle sfide associate alle politiche di asilo e migrazione che si trovano ad affrontare. Sebbene tali soluzioni siano talvolta considerate innovative, le idee su cui poggiano sono oggetto di dibattito da molto tempo. Un aspetto che caratterizza alcune di queste soluzioni è l'eliminazione delle garanzie in materia di diritti umani.

Il rapporto si basa sugli orientamenti e sui commenti già condivisi da altri, tra cui l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA), l'UNHCR, il mondo accademico e le organizzazioni della società civile, nonché sulle analisi e sulle osservazioni del Commissario e dei suoi predecessori, fondate sul loro approfondito lavoro negli Stati membri e sull'interazione con gli stessi

in materia di asilo e migrazione. Il rapporto prende in considerazione gli sviluppi fino al 15 agosto 2025.

Nel rapporto si constata che una cooperazione esterna incentrata su misure coercitive, quali i trasferimenti involontari, la prevenzione delle partenze da un paese, la limitazione dell'accesso all'asilo o la detenzione, possono avere un grave impatto sui diritti umani. Gli effetti negativi spaziano dalla diminuzione di alcune garanzie procedurali alla promozione di misure che potrebbero portare a gravi violazioni dei diritti umani, tra cui l'esposizione di persone a maltrattamenti o a detenzione arbitraria. In alcuni casi, tali rischi non derivano semplicemente dal modo in cui vengono attuati i modelli di esternalizzazione, ma sono piuttosto intrinseci agli stessi. I gravi effetti che si producono sui diritti umani potrebbero essere addirittura incorporati nel modello, in determinati casi, al solo scopo di dissuadere i migranti e i rifugiati. Le politiche di esternalizzazione possono comportare la responsabilità degli Stati, in particolar modo relativamente al principio di non respingimento, al diritto alla vita, alla libertà dalla tortura e da trattamenti inumani o degradanti, al divieto di espulsione collettiva e di detenzione arbitraria, nonché al diritto di accesso a rimedi efficaci, come garantiti non solo dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito "la Convenzione"), ma anche dalle pertinenti convenzioni delle Nazioni Unite (ONU) e dal diritto primario dell'UE, tra cui la Carta dei diritti fondamentali.

Sebbene alcune politiche e pratiche di esternalizzazione tentino di rompere o limitare questo legame giurisdizionale, gli approcci alla giurisdizione variano a seconda degli strumenti giuridici in materia di diritti umani a cui gli Stati membri sono vincolati, e il diritto internazionale generale proibisce agli Stati di aiutare o assistere altri nella violazione dei diritti umani. Anche un'azione indiretta potrebbe pertanto innescare la responsabilità degli Stati membri.

Organismi internazionali, organismi nazionali di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani, organizzazioni della società civile ed esponenti del mondo accademico hanno lanciato numerosi avvertimenti sulle ripercussioni che l'esternalizzazione produce sui diritti umani. Data la quantità di prove a disposizione, si deve presumere che gli Stati membri siano consapevoli delle gravi violazioni dei diritti umani subite dai rifugiati e dai migranti in una serie di paesi con cui intrattengono partenariati.

Il Commissario ritiene che esternalizzare senza tenere sufficientemente conto degli effetti sui diritti umani non sia un'opzione praticabile per

gli Stati membri che intendono seriamente rispettare i propri obblighi internazionali. Per adempiere a tali obblighi, gli Stati membri dovrebbero seguire una strategia che si articola su quattro livelli:

1. **Adottare un approccio precauzionale all'esternalizzazione;**
2. **Stabilire principi chiari e non negoziabili per la cooperazione internazionale;**
3. **Programmare attività di cooperazione con adeguati presupposti e garanzie in materia di diritti umani;**
4. **Rafforzare i meccanismi di trasparenza, responsabilizzazione e monitoraggio.**

Di seguito si riportano le raccomandazioni dettagliate contenute nel rapporto.

Raccomandazioni

Gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio precauzionale alla cooperazione esterna in relazione all'asilo, al rimpatrio e alla prevenzione della migrazione irregolare.

Considerati i rischi per i diritti umani posti dall'esternalizzazione della trattazione delle richieste di asilo, delle procedure di rimpatrio e delle misure di controllo delle frontiere, gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio precauzionale nel processo di elaborazione delle politiche, tenendo conto del loro obbligo di *prevenire* le violazioni dei diritti umani.

Qualora gli Stati membri considerino di avviare una cooperazione che preveda procedure esternalizzate, devono dimostrare che tali procedure sono conformi ai diritti umani. A tale riguardo, dovrebbero garantire:

- **Che le considerazioni relative ai diritti umani abbiano un ruolo determinante nella scelta del modello di cooperazione e dei paesi partner.**
- **Di valutare l'eventuale adeguatezza di determinate aree di esternalizzazione.**
 - A tale riguardo, considerando che l'esternalizzazione delle procedure di asilo crea sia rischi specifici per le persone sia rischi generali per l'intero sistema di protezione, un approccio precauzionale imporrebbe agli Stati membri di dare la priorità al completamento delle procedure di asilo in modo autonomo e di astenersi dal perseguire questa forma di esternalizzazione, concentrandosi invece sul rafforzamento delle proprie capacità di assicurare procedure di asilo eque ed efficaci nel proprio territorio.
- **Che i rischi per i diritti umani siano adeguatamente valutati e attenuati come segue:**
 - Conducendo una valutazione preliminare e completa dei rischi per i diritti umani, che fornirebbe un'analisi approfondita dei potenziali effetti negativi sui diritti umani. Tale valutazione dovrebbe essere ad ampio raggio, concentrandosi non solo sull'impatto che l'attività proposta avrebbe sugli obblighi

diretti dello Stato previsti dagli strumenti in materia di diritti umani, ma anche sul rischio di favorire atti illeciti internazionali o creare effetti più ampi che mettano in pericolo i diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti.

- Abbinando a tale valutazione una strategia di attenuazione dei rischi, in cui si stabiliscano le misure che gli Stati membri e i loro partner dovranno prendere per assicurare che non si producano effetti negativi sui diritti umani. Questa strategia dovrebbe inoltre stabilire meccanismi concreti per garantire trasparenza, monitoraggio e responsabilità (vedere ulteriori dettagli di seguito) e definire un processo chiaro e delle condizioni sostanziali per la sospensione o cessazione della cooperazione esterna, nei casi in cui si producano effetti sui diritti umani che non possano essere eliminati in modo efficace.
- **Che le attività di esternalizzazione esistenti siano adeguatamente esaminate** per valutare eventuali effetti negativi diretti o indiretti sui diritti umani, modificare le attività se del caso per eliminare tali effetti e, laddove ciò non sia possibile, sospendere o cessare immediatamente qualsiasi attività di esternalizzazione che porti direttamente o indirettamente a violazioni dei diritti umani.
- Di agire in conformità ai principi di cooperazione e solidarietà internazionali, in quanto presupposto per l'effettiva protezione delle persone in movimento (come previsto, ad esempio, nella Convenzione sui rifugiati del 1951), **investendo in forme di cooperazione internazionale in materia di asilo e migrazione che rafforzino i diritti**, superando le politiche volte principalmente al contenimento e adottando strategie che diano la priorità alla protezione della vita umana e dei diritti umani e assicurino un efficace sistema globale di protezione internazionale. Ciò implica:
 - Sviluppare percorsi migratori sicuri e regolari, in particolare estendendo i programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria e le opportunità di visto di lavoro, di studio o di altro genere per i rifugiati e i richiedenti asilo e consentendo il ricongiungimento familiare per i familiari di persone che hanno ricevuto la protezione, e considerare di estendere le opportunità di migrazione legale ad altre categorie.
 - Aumentare la fornitura di assistenza ad altri Stati per migliorare i loro sistemi di accoglienza e le loro procedure di asilo.
 - Rafforzare le capacità di ricerca e soccorso, assicurando che gli obiettivi umanitari non siano secondari rispetto alle misure di deterrenza.
 - Affrontare le disuguaglianze nell'accesso ai diritti umani che sono alla radice dei movimenti migratori.

Gli Stati membri dovrebbero riconoscere e definire principi chiari e non negoziabili alla base della cooperazione esterna.

Tali principi dovrebbero includere quanto segue:

- **Non intraprendere alcuna forma di esternalizzazione che abbia come risultato la violazione del principio di non-respingimento.** Ciò comprenderebbe, almeno, un forte impegno a:
 - Evitare l'attuazione di qualsiasi attività che comprometta l'accesso a procedure di asilo territoriali eque ed efficaci.
 - Astenersi dal trasferire persone dal proprio territorio a procedure esternalizzate o a centri di rimpatrio esterni se le leggi, le politiche o le pratiche nazionali degli Stati membri non garantiscono l'accesso a una procedura di asilo equa ed efficace.
 - Astenersi dal sostenere le attività di controllo delle frontiere di altri paesi in modi che potrebbero comportare l'esposizione di persone a tortura, trattamenti inumani o degradanti o altre gravi violazioni dei diritti umani o entrare in conflitto con norme perentorie del diritto internazionale.
- **Non intraprendere attività che prevedibilmente aggraverebbero i rischi per la vita e la dignità umane lungo le rotte migratorie,** comprese attività che pregiudicherebbero gli obblighi di ricerca e soccorso.
- **Non sottoporre i minori o altre persone vulnerabili a procedure esternalizzate.**
- **Non sviluppare attività di esternalizzazione basate sulla privazione della libertà,** a meno che non si tratti di una misura di ultima istanza, applicata unicamente se legittima, necessaria e proporzionata, e assicurare sempre che alternative meno restrittive siano disponibili ed effettivamente considerate in ogni singolo caso.

Qualora gli Stati membri decidano di avviare una cooperazione che preveda procedure esternalizzate, dovrebbero programmare le attività pertinenti stabilendo adeguati presupposti e garanzie in materia di diritti umani, a seconda dello specifico modello di esternalizzazione.

Qualora, nonostante le considerazioni sopramenzionate, uno Stato membro decida di ricorrere all'esternalizzazione, dovrebbe farlo solo se vengono posti in essere i presupposti adeguati. Tali presupposti possono variare a seconda dello specifico modello di cooperazione perseguito.

- Quando si definiscono **accordi di trasferimento a procedure esternalizzate,** gli elementi seguenti dovrebbero essere attuati come presupposti per trasferimenti legittimi:

- Una chiara base giuridica per l'allontanamento forzato, accompagnata da chiare regole applicabili nel contesto delle misure di esternalizzazione, in cui si stabilisca la divisione delle responsabilità tra gli attori pertinenti, si disciplinino il trattamento e la potenziale detenzione dei cittadini stranieri e si forniscano vie di ricorso legali.
 - L'applicazione dell'intero ventaglio delle tutele pertinenti in materia di espulsioni, in particolare per quanto riguarda il non respingimento, il divieto di espulsioni collettive, la prevenzione della detenzione arbitraria e dei maltrattamenti e l'accesso a rimedi efficaci. Deve essere inoltre garantito l'accesso a adeguate possibilità di presentare richieste di protezione, che vengano ricevute in tempi rapidi ed elaborate in modo adeguato e sulle quali venga adottata una decisione equa.
 - Una valutazione individuale, condotta prima di qualsiasi trasferimento, sia dallo Stato membro che esternalizza a un altro Stato sia da quest'ultimo a un paese di origine o qualsiasi altro paese, incentrata sulla sicurezza del paese in cui è previsto il trasferimento, nonché sui rischi associati a un possibile rimpatrio, tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascuna persona. Anche quando gli Stati membri applicano i concetti di paese sicuro, le persone dovrebbero essere sempre in grado di presentare i motivi per cui le supposizioni circa la sicurezza non si applicano nel loro caso e riceverne una valutazione con tutte le garanzie necessarie.
 - Adeguate condizioni di detenzione, in conformità alla giurisprudenza della Corte e alle norme stabilite dal Comitato per la prevenzione della tortura, che includono adeguate condizioni materiali, un regime di attività motivanti, un'appropriata fornitura di assistenza sanitaria e un solido sistema di garanzie giuridiche.
 - L'effettiva possibilità di impugnare la decisione di trasferimento dinanzi a una corte o un tribunale indipendente, con la concessione automatica dell'effetto sospensivo nei casi di denunce credibili di violazioni degli articoli 2 o 3 della Convenzione.
- Inoltre, relativamente all'attuazione di **procedure di asilo esternalizzate**, dovrebbero applicarsi i presupposti seguenti:
 - Prove che lo schema di trasferimento non comporta un trasferimento delle responsabilità, che le autorità perseguono tale schema in buona fede e che, in generale, detto schema non ostacola l'accesso all'asilo nello Stato membro.

- Una rigorosa e aggiornata valutazione di propria iniziativa dell'accessibilità e del funzionamento del sistema di asilo nel paese terzo e delle garanzie che offre.
- Quando si attuano **procedure di rimpatrio esternalizzate**, in particolare nei "return hub", queste dovrebbero essere soggette a:
 - Limitazione dei trasferimenti alle persone che non hanno presentato una richiesta di asilo o alle persone per la cui richiesta è stata adottata una decisione finale sul merito attraverso una procedura di asilo equa ed efficace nello Stato membro, con l'effettiva possibilità per il richiedente di sottoporre la decisione all'esame di una corte o di un tribunale indipendente.
 - Applicazione soltanto alle persone per le quali vi siano motivi oggettivi di credere che il trasferimento possa aumentare le possibilità di effettiva esecuzione della decisione di rimpatrio, in linea con le garanzie pertinenti.
 - Chiare regole sul ritrasferimento o sullo status a lungo termine di persone non rimpatriate nei loro paesi di origine, per prevenire situazioni di protratta incertezza giuridica nel paese ospitante.
- Quando un trasferimento a procedure esternalizzate avviene a seguito di un'**intercettazione da parte degli Stati membri in acque internazionali**, gli Stati membri dovrebbero garantire:
 - Conformità all'obbligo di coordinare le operazioni di ricerca e soccorso in mare, dando la priorità alla protezione della vita e assicurando che ogni persona soccorsa sia sbarcata in un luogo sicuro il più rapidamente possibile, in linea con le norme internazionali in materia di ricerca e soccorso.
 - Nel caso di ciascuna persona che sia oggetto di intercettazione o trasferimento, un'adeguata valutazione:
 - dei rischi che la persona in questione corre a causa del potenziale sbarco in un determinato paese, compreso il rischio di un ulteriore respingimento;
 - della legittimità, della necessità e della proporzionalità, alla luce delle circostanze individuali, di qualsiasi privazione della libertà, nel caso in cui questo sia il regime imposto alle persone trasferite in un altro Stato;
 - delle esigenze e delle vulnerabilità specifiche.
 - Misure che assicurino che tutte le valutazioni siano condotte con la partecipazione dei professionisti necessari e in un luogo e in un momento adeguati.
 - La risoluzione di questioni non direttamente riguardanti il

soccorso e l'assistenza umanitaria, tra cui le decisioni su chi può essere trasferito a una procedura esternalizzata, dopo aver condotto ciascun superstite in un luogo sicuro.

- Quando si avvia una cooperazione relativamente alle **misure di controllo delle frontiere**, gli Stati membri dovrebbero, in aggiunta alle garanzie stabilite altrove:
 - Astenersi dall'utilizzare il controllo delle frontiere esternalizzato come mezzo per contenere le persone in paesi in cui sono esposte a gravi violazioni dei diritti umani.
 - Stabilire adeguati quadri giuridici e politici che prevedano espressamente l'imposizione di precondizioni riguardanti i diritti umani, la presenza di adeguati meccanismi esterni di monitoraggio e di valutazione e attribuzione delle responsabilità, e l'applicazione di garanzie azionabili per prevenire e affrontare le violazioni dei diritti umani.

Gli Stati membri dovrebbero sviluppare più avanzati meccanismi di trasparenza, monitoraggio e responsabilizzazione, che accompagnino l'esternalizzazione della trattazione delle richieste di asilo, delle procedure di rimpatrio o delle attività di controllo delle migrazioni.

In particolare, gli Stati membri dovrebbero:

- **Assicurare che le pertinenti iniziative di cooperazione poggino su accordi formali vincolanti ai sensi del diritto internazionale** e che questi stabiliscano garanzie in materia di diritti umani in modo chiaro, specifico e azionabile.
- **Istituire meccanismi indipendenti ed efficaci per monitorare la conformità ai diritti umani in qualsiasi attività di cooperazione esterna.** Tale monitoraggio dovrebbe non solo avvalersi di meccanismi di monitoraggio interstatali *ad hoc*, ma anche coinvolgere istituzioni indipendenti, tra cui i meccanismi nazionali di prevenzione sia degli Stati che esternalizzano sia di quelli ospitanti, nonché altri organismi indipendenti che operano per i diritti umani, come le istituzioni nazionali per i diritti umani e i difensori civili, ove opportuno, e prevedere una stretta collaborazione con la società civile.
- **Definire condizioni trasparenti, chiare e azionabili per la sospensione o la cessazione di attività** che si ritiene, sulla base di tali meccanismi di monitoraggio, contribuiscano direttamente o indirettamente a violazioni dei diritti umani.
- **Garantire che i parlamenti siano in grado di esaminare le attività di cooperazione** e l'assegnazione di risorse di bilancio ai programmi pertinenti e che qualsiasi valutazione dei rischi per i diritti umani e strategia di attenuazione dei rischi, elaborate prima della definizione

degli accordi di cooperazione, nonché i rapporti di monitoraggio preparanti durante la loro attuazione, siano resi pubblici.

- **Garantire la presenza di adeguati meccanismi di valutazione e attribuzione delle responsabilità, tra cui indagini rapide ed efficaci** da parte degli organi giudiziari competenti, indagini da parte di organismi indipendenti per i diritti umani e indagini amministrative interne da parte delle entità pertinenti.
- **Garantire che l'eventuale condivisione di responsabilità** tra gli Stati membri e gli Stati partner, oppure tra gli Stati membri e gli organi dell'UE, **non determini vuoti di responsabilità.**